SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 13 de marzo de 2003 *

En el asunto T-340/00,

Comunità montana della Valnerina, representada por los Sres. E. Cappelli y P. De Caterini, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

República Italiana, representada por los Sres. U. Leanza y G. Aiello, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: italiano.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. C. Cattabriga, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Moretto, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión nº C(2000) 2388 de la Comisión, de 14 de agosto de 2000, que suprimió la ayuda concedida a la Comunità montana della Valnerina mediante la Decisión nº C(93) 3182 de la Comisión, de 10 de noviembre de 1993, relativa a la concesión de una ayuda del FEOGA, sección «Orientación», con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación» (DO L 374, p. 25), en el marco del proyecto nº 93.IT.06.016 denominado «Proyecto piloto y de demostración de programas forestal-agrícola-alimentarios en zonas montañosas secundarias (Francia, Italia)»,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, y los Sres. J. Azizi y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de noviembre de 2002,

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 Con el fin de reforzar la cohesión económica y social en el sentido del artículo 158 CE, el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), confiere a los fondos estructurales, en particular, la función de fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, así como acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y fomentar el desarrollo de las zonas rurales en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común [artículo 1, números 1 y 5, letras a) y b)]. Este Reglamento fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5).

2 En su versión inicial, el artículo 5, apartado 2, letra e), del Reglamento nº 2052/88 disponía que la intervención financiera de los fondos estructurales podía adoptar la forma de un apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de las acciones. En la versión modificada por el Reglamento nº 2081/93 dicho artículo dispone que la intervención financiera de los fondos estructurales puede adoptar la forma de un apoyo a la asistencia técnica, incluidas las medidas de preparación, de apreciación, de seguimiento y de evaluación de las acciones y los proyectos piloto y de demostración.

3 El 19 de diciembre de 1988, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Orientación» (DO L 374, p. 25). Dicho Reglamento ha sido modificado por el Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 44).

4 En su versión inicial, el artículo 8 del Reglamento nº 4256/88 disponía que la contribución del FEOGA a la realización de la intervención contemplada en el artículo 5, apartado 2, letra e), del Reglamento nº 2052/88 podía referirse, en particular, a la realización de proyectos piloto relativos a la promoción del desarrollo de las zonas rurales, incluidos el desarrollo y el aprovechamiento de los bosques (primer guión) y la realización de proyectos de demostración destinados a mostrar a los agricultores las posibilidades reales de los sistemas, métodos y técnicas de producción correspondientes a los objetivos de la reforma de la política agrícola común (cuarto guión). En su versión modificada por el Reglamento nº 2085/93, dicho artículo dispone que, en cumplimiento de sus funciones, el FEOGA puede financiar, hasta un importe máximo igual al 1 % de su dotación anual, en particular, la realización de proyectos piloto que tengan por objeto adaptar las estructuras agrarias y forestales y fomentar el desarrollo rural y la realización de proyectos de demostración, incluidos los centrados en el desarrollo y aprovechamiento de los bosques, así como los relativos a la transformación y comercialización de productos agrícolas, que se destinen a demostrar las posibilidades reales de sistemas, métodos y técnicas de producción y gestión adaptados a los objetivos de la política agrícola común.

5 El 19 de diciembre de 1988, el Consejo adoptó asimismo el Reglamento (CEE) nº 4253/88, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1). Este Reglamento fue modificado, a su vez, por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20).

6 El artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, establece, por lo que se refiere a la reducción, la suspensión y la supresión de la ayuda:

«1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciere justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un estudio apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción, que presenten en un plazo determinado sus observaciones.

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

3. Toda cantidad que dé lugar a una devolución de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión. Las cantidades que no sean devueltas se incrementarán con intereses de demora de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento financiero y según las modalidades que establezca la Comisión de acuerdo con los procedimientos a los que se refiere el título VIII.»

Hechos que originaron el litigio

7 La Comunità montana della Valnerina (en lo sucesivo, «demandante») es una entidad local territorial italiana, creada por la región de Umbria (Italia).

8 En junio de 1993, la demandante solicitó a la Comisión una ayuda comunitaria para un proyecto piloto y de demostración de los programas forestal-agrícola-alimentarios en zonas montañosas secundarias (proyecto nº 93.IT.06.016; en lo sucesivo, «proyecto»).

9 De dicho proyecto se desprende que su objetivo general era la realización y la demostración experimental de dos programas forestal-agrícola-alimentarios, uno por la demandante en Valnerina (Italia) y el otro por la asociación «Route des Senteurs» en el Drôme Provençale (Francia; en lo sucesivo, «Route des Senteurs»), con el fin de iniciar y desarrollar actividades alternativas, como el turismo rural, de forma paralela a las actividades agrícolas habituales. En particular, el proyecto preveía la creación de dos centros de promoción y coordinación turísticas, el desarrollo del cultivo de productos alimentarios locales típicos, como las trufas, la espelta o las plantas aromáticas, una mejor integración de los diferentes productores activos en las regiones consideradas, así como la valorización y la rehabilitación medioambiental de estas regiones.

10 Mediante la Decisión C(93) 3182 de 10 de noviembre de 1993, dirigida a la demandante y a la Route des Senteurs, la Comisión concedió al proyecto una subvención del FEOGA, sección «Orientación» (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»).

11 En virtud del artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión de concesión, la demandante y la Route des Senteurs eran las «responsables» del proyecto. Según el artículo 2 de la Decisión de concesión, el período de realización del proyecto se fijó en treinta meses, a saber, del 1 de octubre de 1993 al 31 de marzo de 1996.

12 Con arreglo al artículo 3, párrafo primero, de la Decisión de concesión, el coste total subvencionable del proyecto ascendía a 1.817.117 ecus y la contribución financiera máxima de la Comunidad se fijaba en 908.558 ecus.

13 El anexo I de la Decisión de concesión contenía una descripción del proyecto. En el punto 5 de este anexo se designaba a la demandante como «beneficiario» de la ayuda económica y a la Route des Senteurs como la «otra responsable del proyecto». En el punto 8 de este mismo anexo figuraba un plan de financiación del proyecto con un reparto de los costes atribuidos a sus diferentes acciones. Las acciones del proyecto y sus correspondientes costes se detallaban en cuatro partes, de tal modo que la demandante y la Route des Senteurs debían llevar a cabo respectivamente las acciones previstas en dos de las cuatro partes.

14 El anexo II de la Decisión de concesión fijaba las condiciones financieras relativas a la concesión de la ayuda. En particular, precisaba que si el beneficiario de la ayuda económica tenía intención de modificar sustancialmente las operaciones descritas en el anexo I, debía informar previamente a la Comisión y obtener su acuerdo (punto 1). Según el punto 2 de este anexo, el beneficio de la concesión de la ayuda estaba subordinado a la realización de todas las operaciones indicadas en el anexo I de la Decisión de concesión. Además, el anexo II preveía que la ayuda económica se transfiriera directamente a la demandante en su calidad de beneficiario de la ayuda que debía encargarse de pagar a la Route des Senteurs (punto 4); que la Comisión estaba autorizada, con el fin de cotejar la información económica sobre los distintos gastos, a solicitar el examen de todo justificante original o su copia compulsada y a llevar a cabo dicho examen directamente *in situ* o a solicitar el envío de los documentos en cuestión (punto 5); que el beneficiario debía conservar a disposición de la Comisión, durante cinco años a partir del último pago realizado por ésta, todos los originales de los comprobantes de los gastos (punto 6); que la Comisión podía, en todo momento, solicitar al beneficiario el envío de informes sobre el estado de evolución de los trabajos y/o sobre los resultados técnicos obtenidos (punto 7), y que el beneficiario debía tener a disposición los resultados obtenidos gracias a la realización del proyecto, sin que ello dé lugar a pagos complementarios (punto 8). Por último, en el punto 10 del anexo II se precisaba, en esencia, que si no se respetaba cualquiera de los requisitos mencionados en este anexo o si se llevaban a cabo acciones no previstas en el anexo I, la Comisión podía suspender, reducir o anular la ayuda y exigir la devolución de lo que ya hubiera sido pagado, caso en el que el beneficiario tenía la posibilidad de enviar previamente sus observaciones en el plazo fijado por la Comisión.

15 El 2 de diciembre de 1993, la Comisión transfirió a la demandante un primer anticipo correspondiente a alrededor del 40 % de la contribución comunitaria prevista y la demandante, a su vez, pagó a la Route des Senteurs las cantidades correspondientes a los costes de las acciones del proyecto que ésta debía realizar.

16 El 27 de diciembre de 1994, la demandante envió a la Comisión un primer informe sobre el estado de evolución del proyecto y sobre los gastos ya realizados para cada una de las acciones previstas. Al mismo tiempo, solicitó el pago de un segundo anticipo declarando, en particular, que poseía comprobantes de pago relativos a los gastos efectuados, por un lado, y que las acciones ya realizadas eran conformes a las descritas en el anexo I de la Decisión de concesión, por otro.

17 El 18 de agosto de 1995, la Comisión transfirió a la demandante un segundo anticipo de alrededor del 30 % de la contribución comunitaria y la demandante, por su parte, pagó a la Route des Senteurs las cantidades correspondientes a los costes de las acciones del proyecto que ésta debía realizar.

18 En junio de 1997, la demandante remitió a la Comisión el informe final sobre la ejecución del proyecto. Al mismo tiempo, solicitó el pago del resto de la contribución comunitaria y adjuntó de nuevo una declaración equivalente, en esencia, a la mencionada en el apartado 16 *supra*.

19 El 12 de agosto de 1997, la Comisión informó a la demandante de que había iniciado una operación general de inspección técnica y contable de todos los proyectos financiados en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 4256/88, incluido el proyecto objeto del presente litigio, e instó a la demandante a

elaborar, con arreglo al punto 5 del anexo II de la Decisión de concesión, una lista de todos los justificantes relativos a los gastos subvencionables que habían sido realizados en el marco de la ejecución del proyecto, así como una copia compulsada de cada uno de estos justificantes.

20 El 25 de agosto de 1997, la demandante remitió a la Comisión varios documentos, así como un resumen del informe final sobre la ejecución del proyecto.

21 Mediante escrito de 6 de marzo de 1998, la Comisión informó a la demandante de su intención de proceder a un control *in situ* de la realización del proyecto.

22 Dicho control tuvo lugar en las oficinas de la demandante del 23 al 25 de marzo de 1998 y en las oficinas de la Route des Senteurs del 4 al 6 de mayo de 1998.

23 El 6 de abril de 1998, la demandante envió a la Comisión determinados documentos solicitados por ésta durante el control *in situ*.

24 El 5 de noviembre de 1998, la demandante y la Route des Senteurs solicitaron a la Comisión que procediera a la aprobación final del proyecto y que pagara el resto de la contribución comunitaria.

25 Mediante escrito de 22 de marzo de 1999, la Comisión informó a la demandante de que, con arreglo al artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, había procedido a un examen de la ayuda económica relativa al proyecto y que, al revelar este examen la existencia de elementos susceptibles de

constituir irregularidades, había decidido iniciar el procedimiento previsto en el artículo antes mencionado del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, y en el punto 10 del anexo II de la Decisión de concesión (en lo sucesivo, «escrito de iniciación del procedimiento»). En dicho escrito, del que la Comisión remitió una copia a la Route des Senteurs, la Comisión precisó todos estos datos, señalando específicamente las acciones que correspondían, por una parte, a la demandante y, por otra parte, a la Route des Senteurs.

26 El 17 de mayo de 1999, la demandante presentó sus observaciones en respuesta a las sospechas de la Comisión y le remitió otra serie de documentos (en lo sucesivo, «observaciones al escrito de iniciación del procedimiento»).

27 Mediante Decisión de 14 de agosto de 2000, dirigida a la República Italiana y a la demandante y notificada a esta última el 21 de agosto de 2000, la Comisión suprimió, en virtud del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, la ayuda económica concedida al proyecto y solicitó a la demandante la devolución de la totalidad de la ayuda ya pagada (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

28 En el noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión enumeró once irregularidades en el sentido del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, de los cuales cinco se referían a acciones llevadas a cabo por la Route des Senteurs y seis a acciones realizadas por la demandante.

29 Mediante escritos de 14 de septiembre y 2 de octubre de 2000, la demandante solicitó a la Route des Senteurs la devolución de las cantidades que le había entregado para realizar el proyecto y de las cuales era responsable. Al mismo tiempo, la demandante instó a la Route des Senteurs a transmitirle los datos susceptibles de demostrar el carácter erróneo e ilegal de la Decisión impugnada con el fin de elaborar una línea común de defensa.

30 El 20 de octubre de 2000, la Route des Senteurs respondió, en esencia, que, en su opinión, la Decisión impugnada era injustificada.

Procedimiento y pretensiones de las partes

31 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 7 de noviembre de 2000, la demandante interpuso el presente recurso.

32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de abril de 2001, la República Italiana solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto de 1 de junio de 2001, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal de Primera Instancia acogió dicha petición. La parte coadyuvante presentó su escrito de intervención y las otras partes presentaron sus observaciones a éste dentro de los plazos fijados.

33 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, formuló por escrito una serie de preguntas a las partes. Éstas respondieron a tales preguntas.

34 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

35 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

36 La República Italiana apoya las pretensiones de la demandante.

Fundamento jurídico

37 La demandante invoca cuatro motivos diferentes. El primer motivo se basa en una vulneración de los principios de no discriminación y proporcionalidad, en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución de la ayuda a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión, debía realizar la demandante. El segundo motivo se basa en los errores cometidos por la Comisión respecto a las diferentes irregularidades en la realización de la parte del proyecto de que era responsable la propia demandante, así como en la vulneración de la obligación de motivación y del derecho de defensa. El tercer motivo se refiere a una vulneración del principio de proporcionalidad y a una infracción del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, en la medida en que la Comisión solicitó la devolución de la totalidad de la ayuda, pese a que ésta se concedió para que la demandante llevase a cabo una serie de acciones. El cuarto motivo se basa en una desviación de poder.

1. *Sobre el primer motivo, basado en una vulneración de los principios de no discriminación y proporcionalidad, en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución de la ayuda a la parte del proyecto que debía realizar la demandante*

Alegaciones de las partes

38 La demandante alega que la Decisión impugnada constituye una vulneración de los principios de no discriminación y proporcionalidad, en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución de la ayuda a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión, debía realizar la propia demandante, sino que exigió a ésta la devolución de la totalidad de la ayuda.

39 La demandante considera que, si bien formalmente se trataba de un proyecto único con una financiación única, siendo ella la única beneficiaria de la ayuda económica, no por ello deja de ser cierto que las acciones previstas en el marco del proyecto debían realizarse en dos partes distintas, que debían ser gestionadas de forma autónoma por ella y por la Route des Senteurs. Además, señala que, en la Decisión impugnada, la Comisión formuló once motivos relativos a irregularidades en la realización del proyecto, de los cuales cinco se referían a acciones que debían ser realizadas por la Route des Senteurs y seis a acciones que debía llevar a cabo la propia demandante.

40 La República Italiana considera que, en la apreciación de las irregularidades controvertidas, la Comisión debería haber tenido en cuenta la responsabilidad propia de cada uno de los dos responsables de las acciones previstas, puesto que dichas acciones eran distintas y autónomas. Por consiguiente, la Comisión debería haber adoptado una decisión ponderada, sin penalizar a la demandante más de lo necesario imputándole asimismo la responsabilidad por las irregularidades cometidas por la Route des Senteurs.

41 La República Italiana opina que las alegaciones de la Comisión relativas a la unicidad del proyecto y a la función de la demandante como única beneficiaria del proyecto no son convincentes, puesto que se basan en una confusión entre las obligaciones de carácter administrativo impuestas a la beneficiaria, por un lado, y la responsabilidad efectiva de los dos titulares del proyecto por las diferentes acciones previstas en el marco de éste, por otro. Por tanto, según la República Italiana, si la Comisión quería sancionar a la demandante a través de la supresión total de la ayuda y no mediante su reducción, debería haber demostrado que ésta incumplió las obligaciones administrativas que le incumbían como beneficiaria de la ayuda.

42 Por otro lado, la República Italiana considera que los argumentos de la Comisión se basan en una interpretación puramente formal y errónea de la Decisión de concesión. Efectivamente, recuerda que, en el artículo 1, párrafo segundo, de dicha Decisión, se califica de «responsables del proyecto» tanto a la demandante como a la Route des Senteurs. Pues bien, si ha de atribuirse un sentido al concepto de «responsabilidad», éste sólo puede residir en la imputabilidad de las irregularidades invocadas a los diferentes responsables de las acciones financiadas en el marco del proyecto.

43 La Comisión considera que, sin que haya sido preciso cuestionarse si las irregularidades detectadas eran total o sólo parcialmente imputables a la demandante, podía exigir a ésta la devolución de todas las cantidades pagadas para la ejecución del proyecto.

44 En primer lugar, la Comisión señala que se trataba de un proyecto único con un objetivo único, a saber, la realización de dos programas forestal-agrícola-alimentarios en dos contextos territoriales diferentes de la Comunidad. Observa, en efecto, que el proyecto se aprobó mediante una única Decisión, sobre la base de una financiación única y en favor de un solo beneficiario, que es la demandante.

45 En segundo lugar, la Comisión considera que resulta de la Decisión de concesión que, en su condición de beneficiaria de la ayuda comunitaria, sólo la demandante era considerada financieramente responsable frente a la Comunidad.

46 Efectivamente, según la Comisión, se deriva ya del tenor de los anexos de la Decisión de concesión que la demandante era el único sujeto financieramente responsable frente a la Comunidad, mientras que la Route des Senteurs sólo estaba encargada de la ejecución de una parte del proyecto en la medida en que, tanto en el punto 5 del anexo I como en el punto 4 del anexo II de esta Decisión, se calificaba a la demandante de «beneficiario» de la ayuda, mientras que se consideraba a la Route des Senteurs únicamente «otra responsable del proyecto». La Comisión opina que, en contra de lo que afirma la República Italiana, el concepto de «responsable del proyecto» no significa que las eventuales irregularidades en la ejecución del proyecto deban imputarse a la parte que las haya cometido. Esta interpretación ignora no sólo la unicidad del proyecto, sino también el hecho de que la responsabilidad financiera frente a las Comunidades por dicho proyecto incumbe exclusivamente al beneficiario, es decir, en el presente asunto, a la demandante.

47 A continuación, la Comisión subraya que, sobre la base de la Decisión de concesión, el único sujeto facultado para solicitar a la Comisión el pago de las cantidades concedidas en el marco de la ayuda es el beneficiario de ésta. Por otro lado, le corresponde a él transferir las cantidades correspondientes a la otra parte encargada de la ejecución del proyecto, como se hizo, además, en el presente asunto.

48 Por otro lado, la Comisión opina que también del punto 10 del anexo II de la Decisión de concesión se deriva que, en su condición de beneficiario de la ayuda, la demandante debía responder financieramente frente a la Comunidad de todas las irregularidades que pudieran detectarse en el marco de la ejecución del proyecto, sin tener en cuenta a qué parte eran imputables dichas irregularidades. En efecto, en virtud de esta disposición, únicamente el beneficiario, y no otros responsables de la ejecución del proyecto, puede presentar observaciones a la Comisión antes de que ésta adopte una decisión de supresión de la ayuda.

49 La Comisión añade que el hecho de que determinadas irregularidades señaladas en la Decisión impugnada fueran imputables a la Route des Senteurs y no a la demandante sólo puede ser relevante en el marco de las relaciones entre ambas partes. En este sentido, considera que la demandante debió, en su condición de beneficiaria de la ayuda, protegerse adecuadamente frente a la otra parte mediante instrumentos apropiados de Derecho privado, como las garantías bancarias.

50 En tercer lugar, la Comisión alega que de los documentos que obran en autos se desprende que la demandante era plenamente consciente de las responsabilidades financieras frente a la Comunidad que le incumbían por ser la única beneficiaria de la ayuda. Efectivamente, por una parte, la Comisión señala que la demandante declaró formalmente, en el marco de sus solicitudes de pago del segundo anticipo y del resto de la ayuda (véanse los apartados 16 y 18 *supra*), que los datos comunicados en las tablas anexas a éstas respondían fielmente a los gastos realizados no sólo por ella, sino también por la Route des Senteurs, y que las acciones realizadas correspondían a todas las descritas en la Decisión de concesión. Por otra parte, la Comisión subraya el hecho de que, tras serle notificada la Decisión impugnada, la demandante reclamó a la Route des Senteurs, mediante carta de 14 de septiembre de 2000, la devolución de la parte de los anticipos transferida a esta última para la realización de las acciones que le incumbían.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

51 Procede examinar si, en las circunstancias particulares del presente asunto, la Comisión podía exigir a la demandante la devolución de la totalidad de la ayuda concedida para la realización de todo el proyecto o si, por el contrario, en virtud de los principios generales de Derecho invocados por la demandante, la Comisión debió, en todo caso, limitar su solicitud de devolución a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, con arreglo a la Decisión de concesión, debía ser realizada por la propia demandante.

52 Con carácter preliminar, debe declararse que, en caso de concesión de una ayuda a un proyecto cuya realización incumbe a varias partes, la normativa aplicable no precisa a qué parte debe exigir la Comisión la devolución de la ayuda en caso de irregularidades cometidas en la ejecución del proyecto por una o varias partes.

53 Asimismo, es preciso observar que, a diferencia de lo que parece afirmar la demandante, apoyada por la República Italiana, no cabe reprochar con carácter general a la Comisión, en tal situación, que designara, en la Decisión de concesión de la ayuda, a una de las partes responsables de la ejecución del proyecto no sólo como su interlocutor, sino también como la única parte que, en caso de irregularidades cometidas por una de las partes, fuera financieramente responsable frente a la Comunidad por la totalidad del proyecto. Efectivamente, incluso en una situación en la que el proyecto esté concebido de tal manera que la ejecución de las diferentes acciones previstas en su marco esté claramente atribuida a cada una de las diferentes partes, tal sistema está justificado en interés de la eficacia de la acción comunitaria, tanto desde el punto de vista del principio de buena administración como del imperativo de una correcta gestión financiera del presupuesto comunitario. Por tanto, un sistema de tales características no puede considerarse en sí mismo contrario a los principios de proporcionalidad y no discriminación.

54 No obstante, debe tenerse en cuenta que una eventual obligación de devolución de una ayuda puede llevar consigo consecuencias graves para las partes afectadas. Por tanto, el principio de seguridad jurídica exige que el Derecho aplicable a la ejecución del contrato sea suficientemente claro y preciso para que las partes afectadas puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia, a saber, en este contexto, convenir, antes de la concesión de la ayuda, los instrumentos adecuados de Derecho privado que permitan a cada una de ellas proteger sus intereses financieros frente a la otra parte.

55 Por consiguiente, por lo que respecta al presente asunto, procede considerar que la Comisión únicamente podía, sin violar el principio de proporcionalidad, exigir

válidamente sólo a la demandante la devolución de la ayuda concedida para que ella y la Route des Senteurs llevaran a cabo una serie de acciones si los términos de la Decisión de concesión eran lo suficientemente claros y precisos para que la demandante, como operador prudente y perspicaz, tuviese la absoluta certeza de que en caso de irregularidades en la ejecución del proyecto, ya fueran imputables a la Route des Senteurs o a ella misma, ella sería la única parte financieramente responsable frente a la Comunidad por la totalidad de la ayuda concedida.

56 Pues bien, es preciso declarar, en primer lugar, que ni la Decisión de concesión ni sus anexos preveían expresamente que, en caso de irregularidades detectadas en la ejecución del proyecto, la demandante fuera financieramente responsable frente a la Comunidad por la totalidad del proyecto.

57 A continuación procede examinar si, en las circunstancias particulares del presente asunto, la demandante debía comprender, pese a que la Decisión de concesión no contuviera disposición expresa alguna al respecto, el alcance de sus responsabilidades financieras frente a la Comunidad en el sentido defendido por la Comisión.

58 En primer lugar, la Comisión alega que, en la Decisión de concesión y en su anexo II, la demandante fue designada «beneficiario de la ayuda», mientras que tanto ésta como la Route des Senteurs eran calificadas de «responsables del proyecto». La Comisión también subraya que de los puntos 1, 4, 6 a 8 y 10 del anexo II de la Decisión de concesión (véase el apartado 14 *supra)* se deriva que la Decisión de concesión sólo confiere determinados derechos y obligaciones frente a la Comunidad al «beneficiario de la ayuda».

59 A este respecto, debe señalarse que, en virtud del punto 1 del anexo II de la Decisión de concesión, en caso de modificaciones de las operaciones descritas en el anexo I, el «beneficiario de la ayuda» debe informar previamente a la Comisión

y obtener su acuerdo. Con arreglo a los puntos 6 a 8 del anexo II de dicha Decisión, el «beneficiario de la ayuda» tiene la obligación, esencialmente, de adoptar las medidas necesarias para que la Comisión pueda, si lo considera oportuno, asegurarse de la correcta ejecución del proyecto, así como de poner a su disposición los resultados obtenidos gracias a la realización del proyecto. Pues bien, contrariamente a lo que afirma la Comisión, estas disposiciones no afectan a las relaciones financieras como tales entre la Comunidad y las partes responsables de la ejecución del proyecto. Por el contrario, se refieren a diferentes formas de ejecución del proyecto. Según estas formas, podía calificarse a la demandante de único interlocutor de la Comisión por lo que respecta a la ejecución del proyecto.

60 No obstante, sí es cierto que el punto 4 del anexo II de la Decisión de concesión tiene por objeto un aspecto preciso de las relaciones financieras entre la Comunidad y los responsables de la ejecución del proyecto. Efectivamente, de conformidad con esta disposición, la ayuda debía pagarse directamente a la demandante, en su condición de «organismo beneficiario principal», al que competía pagar a la Route des Senteurs las cantidades correspondientes a las acciones de su responsabilidad. Sin embargo, debe subrayarse que esta disposición precisa únicamente de qué modo debe pagarse la ayuda concedida a las partes, pero no indica, por el contrario, cómo debe devolverse dicha ayuda a la Comisión en caso de irregularidades detectadas en la ejecución del proyecto.

61 Asimismo, en el punto 10 del anexo II de la Decisión de concesión se regulaba otro aspecto concreto de las relaciones financieras entre la Comunidad y los responsables de la ejecución del proyecto, a saber, en esencia, que antes de toda suspensión, reducción o anulación de la ayuda, el «beneficiario de la ayuda» podía enviar con antelación sus observaciones respecto a los motivos alegados por la Comisión en un plazo fijado por ésta. Pues bien, en sentido contrario a lo que alega la Comisión, del hecho de que, en virtud de esta disposición, el derecho de defensa frente a los motivos formulados por la Comisión se limitara al «beneficiario de la ayuda» no se deriva necesariamente que éste fuese también, en caso de irregularidades cometidas en la ejecución del proyecto por una u otra parte, la única parte financieramente responsable frente a la Comunidad por la totalidad de la ayuda concedida.

62 En segundo lugar, respecto a la alegación de la Comisión según la cual, en el caso de autos, se trataba de un proyecto único, aprobado mediante una sola Decisión en favor de un solo beneficiario y que tenía un objetivo y una financiación únicos, debe señalarse, en primer lugar, que la Decisión de concesión, aun cuando consistía en un acto jurídico único, se remitió tanto a la demandante como a la Route des Senteurs. Esta sola circunstancia puede, en principio, generar vínculos jurídicos directos entre la Comunidad, por una parte, y cada uno de los destinatarios de la Decisión de concesión, por otra.

63 Además, aunque el proyecto se concibió para responder a un objetivo único y se basaba en una financiación única, no es menos cierto que consistía en varias acciones claramente delimitadas tanto desde el punto de vista financiero como desde el de los objetivos perseguidos. Pues bien, en tal situación, procede considerar que, al dirigir la Decisión de concesión no sólo a la demandante, sino también a la Route des Senteurs, la Comisión creó vínculos jurídicos directos no sólo con la demandante, sino también con la Route des Senteurs, por lo que la demandante podía suponer legítimamente, al menos a primera vista, que, en caso de irregularidades en la ejecución del proyecto cometidas por la Route des Senteurs, la Comisión dirigiría a esta parte su orden de devolución de la parte de la ayuda correspondiente a las acciones que debía realizar esta última.

64 En tercer lugar, tal como señaló acertadamente la República Italiana, la falta de claridad de los términos de la Decisión de concesión y de sus anexos por lo que respecta a la responsabilidad financiera de las partes frente a la Comunidad en la ejecución del proyecto se ve confirmada por la utilización de los términos «beneficiario de la ayuda» y «responsables del proyecto»: en virtud de las diferentes disposiciones del anexo II de la Decisión de concesión (véase el apartado 14 *supra*), la Comisión otorgó a estos términos un significado diferente al que se les da habitualmente. Efectivamente, teniendo en cuenta los derechos y obligaciones de la demandante que se derivan de las diferentes disposiciones del anexo II de la Decisión de concesión y de conformidad con las intenciones de la Comisión, la demandante desempeñaba, en realidad, la función de responsable

única de la correcta ejecución del proyecto. Por el contrario, la Route des Senteurs era beneficiaria de la ayuda al igual que la demandante. En efecto, con arreglo al punto 4 del anexo II de la Decisión de concesión, la ayuda económica fue ingresada por la Comisión en la cuenta bancaria de la demandante, que estaba obligada a transferir, a continuación, a la Route des Senteurs las cantidades correspondientes a las acciones de las que ésta era responsable. Por consiguiente, más que aclarar el alcance de las responsabilidades que incumbían a las partes, la utilización de aquellos términos en la Decisión de concesión pudo contribuir a sembrar una duda al respecto.

65 Como consecuencia del análisis que se acaba de exponer, procede considerar que, por lo que respecta a la cuestión de la responsabilidad financiera de las partes para la ejecución del proyecto, la Decisión de concesión no es lo suficientemente clara y precisa para responder a la exigencia de seguridad jurídica indispensable debido a las graves consecuencias que la devolución de una ayuda produce para estas partes. Además, las imprecisiones y contradicciones aparentes detectadas en el texto de la Decisión de concesión y en sus anexos deben considerarse tan importantes que no puede alegarse válidamente en el presente asunto el objetivo perseguido por la Comisión, a saber, el tener un solo interlocutor financieramente responsable de la correcta ejecución del proyecto, aunque este objetivo esté, en principio, justificado (véase el apartado 53 *supra)*. Por tanto, cabe considerar que, en el presente asunto, la concreción de este objetivo a través de la Decisión impugnada, por la que se exige únicamente a la demandante la devolución total de la ayuda, sin buscar al responsable efectivo y material de las irregularidades alegadas en la realización del proyecto, parece constituir una medida desproporcionada en comparación con los inconvenientes causados a la demandante por la solicitud de devolución de la totalidad de la ayuda ya pagada. Pues bien, debe recordarse que el principio de proporcionalidad exige, como se ha declarado ya en reiterada jurisprudencia, que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Rec. p. 2171, apartado 25, y del Tribunal de Primera Instancia de 19 de junio de 1997, Air Inter/Comisión, T-260/94, Rec. p. II-997, apartado 144).

66 Por consiguiente, al exigir a la demandante la devolución de la totalidad de la ayuda ya pagada sin limitar esta orden a la parte del proyecto que aquélla debía llevar a cabo, la Comisión ha vulnerado el principio de proporcionalidad.

67 No resta validez a esta conclusión el argumento formulado por la Comisión, según el cual la demandante era plenamente consciente de sus responsabilidades financieras frente a la Comunidad que le incumben por ser el único «beneficiario de la ayuda». En efecto, tal como resulta de lo afirmado en los apartados 54 y 55 *supra,* puesto que es la Decisión de concesión la que fija los derechos y obligaciones que se derivan para las partes de la concesión de la ayuda, la Comisión debe informar a las partes, de forma clara y precisa, de las obligaciones financieras que les incumben a más tardar en el momento de la concesión de la ayuda. En cualquier caso, la Comisión no puede invocar que la demandante declaró formalmente, en el marco de las solicitudes de pago del segundo anticipo y del resto de la ayuda financiera (véanse los apartados 17 y 19 *supra),* que los datos comunicados en las tablas anexas a estas declaraciones respondían fielmente a los gastos realizados no sólo por ella, sino también por la Route des Senteurs, y que las acciones realizadas correspondían a todas las descritas en la Decisión de concesión. En efecto, estas declaraciones, por muy importantes que sean, no afectan a las relaciones financieras entre los responsables de la ejecución del proyecto y la Comunidad y no excluyen por tanto que se dirigiera directamente a la Route des Senteurs una eventual orden de devolución por la parte del proyecto del que ésta era responsable. Asimismo, la Comisión no puede alegar el hecho de que, a raíz de la notificación de la Decisión impugnada, la demandante reclamara a la Route des Senteurs la devolución de la parte de los anticipos pagada a ésta para la realización de las acciones. En efecto, tal como subraya la demandante, este comportamiento puede justificarse también por una actitud espontánea de prudencia, legítima para proteger sus propios intereses financieros mediante todas las vías posibles.

68 A la vista de lo que precede, debe anularse la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión, debía ser realizada por la propia demandante.

69 En el marco de los otros motivos alegados por la demandante, cabrá examinar si la Comisión cometió errores al detectar las diferentes irregularidades reprochadas a la demandante por la parte del proyecto que le correspondía.

2. Sobre el segundo motivo, basado en los errores cometidos por la Comisión respecto a las diferentes irregularidades imputadas a la demandante, en una falta de motivación y en la vulneración del derecho de defensa

70 El segundo motivo se divide en tres partes. En el marco de la primera, la demandante niega las irregularidades señaladas por la Comisión en la Decisión impugnada. En el marco de la segunda, sostiene que esta Decisión adolece, por lo que respecta a la afirmación de la existencia de cada una de estas irregularidades, de falta de motivación. En el marco de la tercera parte, la demandante alega que la Decisión impugnada se adoptó vulnerando su derecho de defensa. El Tribunal de Primera Instancia considera oportuno examinar conjuntamente las dos primeras partes de este motivo.

Sobre las dos primeras partes del motivo

Respecto a la realización de una película por la sociedad «Romana Video»

— Decisión impugnada

71 El sexto guión del noveno considerando de la Decisión impugnada está redactado en los siguientes términos:

«[La demandante] imputó y declaró pagado a la sociedad "Romana Video" un importe de 98.255.000 [liras italianas] (ITL) (50.672 ECU) por la realización de

un vídeo en el marco del proyecto. En el momento del control (25 y 26 de marzo de 1998) aún quedaban por pagar 49.000.000 de ITL. [La demandante] declaró que este importe no iba a pagarse pues constituía el precio de venta de los derechos sobre el vídeo a la sociedad realizadora. [La demandante] presentó un gasto que excedía en 49.000.000 de ITL al gasto efectivamente realizado».

— Alegaciones de las partes

72 La demandante considera que esta imputación se basa en una apreciación errónea de los hechos. Pone de manifiesto la circunstancia de que el contrato que celebró con la sociedad Romana Video preveía, por una parte, que esta última realizara, por su cuenta, una película sobre la región de la Valnerina por un importe de alrededor de 98 millones de ITL y, por otra parte, que esta sociedad adquiriera los derechos de comercialización vinculados a dicha película por un importe de 49 millones de ITL. La demandante subraya que ambos aspectos de este contrato hacían referencia a relaciones jurídicas distintas y que sólo debido a un error del banco se llevó a cabo una compensación entre el débito y el crédito correspondiente a estas dos operaciones, lo que levantó las sospechas de los inspectores de la Comisión.

73 La demandante no niega que obtuvo un beneficio de la venta de los derechos de comercialización de la película a la sociedad Romana Video. Ahora bien, esta circunstancia no puede, en su opinión, constituir una irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, en la medida en que ni este Reglamento ni los anexos de la Decisión de concesión prohíben al beneficiario de la ayuda obtener un beneficio de los resultados obtenidos gracias a dicha ayuda.

74 Además, la demandante estima que, para determinar la existencia de una irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, la Comisión debería haber demostrado que el importe de 98 millones ITL superaba manifiestamente el valor del servicio prestado por la

sociedad Romana Video. Pues bien, la demandante señala no sólo que el precio era particularmente ventajoso en comparación con los precios del mercado, sino también que ni este precio ni los resultados de la licitación a raíz de la cual Romana Video produjo la película fueron objeto de queja por parte de la Comisión.

75 La Comisión sostiene que, al no deducir del precio de la realización de la película el beneficio obtenido de la venta de los derechos de comercialización de este producto en el marco de la compensación convenida con la sociedad Romana Video, la demandante imputó ilegalmente al proyecto gastos más elevados que los efectivamente soportados.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

76 El artículo 3, párrafo segundo, de la Decisión de concesión prevé que «en caso de que el importe de los gastos efectivamente realizados supongan una reducción de los gastos subvencionables con respecto a las previsiones originales, la ayuda se reducirá proporcionalmente en el momento de pagar el resto».

77 De todo ello se deduce que la ayuda concedida estaba destinada a financiar un determinado porcentaje de los gastos realmente soportados por las partes al llevar a cabo el proyecto.

78 Es pacífico entre las partes que, en el presente asunto, la demandante celebró un contrato con la sociedad Romana Video en virtud del cual encargó a esta sociedad la realización de una película sobre la Valnerina a cambio del importe imputado al proyecto, alrededor de 98 millones de ITL. Sin embargo, sólo pagó a esta sociedad la cantidad de 49 millones de ITL puesto que, en este mismo contrato, revendió a dicha sociedad los derechos de comercialización de este producto por un importe de 49 millones de ITL.

79 Por tanto, tal como señaló acertadamente la Comisión, la demandante sólo soportó efectivamente, para la realización de esta acción concreta del proyecto, un gasto real de alrededor de la mitad de los gastos imputados al proyecto. Es cierto que, como subraya la demandante, ni el Reglamento nº 4253/88 ni la Decisión de concesión prohíben explícitamente al beneficiario obtener un beneficio de los resultados logrados gracias a la ayuda. Sin embargo, debido a la simultaneidad de las transacciones y a la compensación realizada entre la demandante y la sociedad Romana Video durante la propia ejecución del proyecto, la Comisión podía estimar válidamente que, más que haber obtenido un beneficio del resultado logrado gracias a esta ayuda, en realidad la demandante sólo invirtió el importe resultante de esta compensación en la realización de esta acción del proyecto.

80 Se desprende de ello que la Comisión pudo estimar, sin cometer errores, que la demandante imputó al proyecto gastos que no había realizado, a fin de cuentas, para su realización.

81 Pues bien, la imputación de gastos que no corresponden a la realidad debe considerarse un incumplimiento grave de las condiciones de concesión de la ayuda económica y de la obligación de lealtad que pesa sobre el beneficiario de tal ayuda y puede, por tanto, considerarse una irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada.

82 Además, por lo que respecta a la motivación de este punto de la Decisión impugnada (véase, al respecto, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 7 de noviembre de 2002, Vela y Tecnagrind/Comisión, asuntos acumulados T-141/99, T-142/99, T-150/99 y T-151/99, Rec. p. II-4547, apartados 168 a 170), debe señalarse que, en el noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión indicó que, debido a la compensación efectuada con la sociedad Romana Video, la demandante presentó un gasto superior al que soportó

efectivamente. Por consiguiente, la Comisión mostró, de forma suficientemente clara e inequívoca, su razonamiento, de manera que la demandante pueda conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y el juez comunitario pueda ejercer su control de legalidad. Por tanto, a este respecto, no incumplió la obligación de motivación.

83 Por consiguiente, deben desestimarse los motivos relativos a la realización de una película por parte de la sociedad Romana Video, basados en el error de apreciación y en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Respecto a los gastos de personal

— Decisión impugnada

84 El séptimo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada está redactado en los siguientes términos:

«[La demandante] imputó al proyecto un importe de 202.540.668 ITL (104.455 ECU) correspondiente al gasto relativo al trabajo de cinco personas dedicadas a la parte del proyecto "información turística". [La demandante] no presentó documentos justificantes de este gasto (contratos de trabajo, descripción detallada de las actividades realizadas)».

85 Además, el noveno guión del noveno considerando de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«[La demandante] declaró un importe de 152.340.512 ITL (78.566 ECU) en concepto de gastos de personal vinculados a "otras actividades distintas de la información turística". [La demandante] no presentó documentos que puedan demostrar la realidad de las prestaciones y de [su] relación directa con el proyecto».

— Alegaciones de las partes

86 La demandante considera que ha demostrado suficientemente la realidad de los gastos de personal imputados al proyecto. Alega que, en el marco de sus observaciones al escrito de iniciación del procedimiento, remitió a la Comisión un cuadro nominativo de todos los trabajadores directamente afectados a la acción «información turística» y a las «otras actividades distintas de la información turística», indicando, respecto a cada trabajador, tanto el período de empleo como las cargas soportadas por la demandante por tal razón, todo ello junto con copias de las nóminas. Asimismo, afirma haber entregado, durante el control *in situ,* por un lado, dos decisiones de 17 de noviembre de 1995 por las que afectó estos trabajadores al proyecto y, por otro, dos notas de 29 de marzo de 1996 en las que evaluaba el coste de personal originado por estas dos acciones del proyecto.

87 La demandante afirma que, en su condición de entidad pública, no dispone de contratos de trabajo individuales con sus trabajadores. El hecho de que estas personas fueran efectivamente empleadas por ella sólo podía demostrarse mediante un certificado emitido por ella misma. Por último, en su opinión, el hecho, no discutido por la Comisión, de que fueran efectivamente llevadas a cabo las medidas cuya realización por la demandante se preveía en el marco del proyecto demuestra de forma suficiente en Derecho que las personas empleadas prestaron realmente los servicios declarados.

88 La Comisión alega que, pese a que en su escrito de iniciación del procedimiento había declarado ya la insuficiencia de los documentos justificantes presentados por la demandante, ésta no presentó documentos que pudieran demostrar que los gastos de personal imputados estaban directamente relacionados con la ejecución del proyecto y eran apropiados.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

89 Debe señalarse que, en el punto 3 del anexo II de la Decisión de concesión, la Comisión precisó que «[l]os gastos de personal [...] deben estar directamente relacionados con la ejecución de la acción y ser apropiados».

90 Por tanto, procede examinar si la Comisión cometió un error al considerar, en la Decisión impugnada, que la demandante no le remitió documentos que demostraran que los gastos de personal imputados al proyecto tenían una relación directa con la ejecución de éste y que eran apropiados.

91 En este sentido, es necesario señalar, en primer lugar, que los cuadros que la demandante suministró a la Comisión únicamente indicaban los nombres de las personas consideradas, una estimación del tiempo dedicado por estas personas al proyecto, sus salarios y los gastos que resultaban de ellos para la ejecución del proyecto. Por el contrario, estos cuadros no contenían ninguna descripción

detallada de las actividades de cada una de estas personas que permitiera a la Comisión asegurarse de que el trabajo realizado por ellas tenía una relación directa con el proyecto y, aún menos, que era apropiado.

92 Por otro lado, las decisiones de 17 de noviembre de 1995 y las notas de 29 de marzo de 1996 que la demandante afirma haber aportado a la Comisión, hecho negado por esta última, no contienen, en todo caso, más datos por los que se demuestre que los gastos de personal estaban directamente relacionados con el proyecto y que eran apropiados. Esta conclusión se impone igualmente en el caso de las nóminas, que únicamente permiten probar que las personas consideradas trabajaron para la demandante durante el período controvertido pero que no contienen, claramente, ninguna indicación respecto a las actividades que estas personas ejercían.

93 Además, por lo que se refiere al argumento de la demandante basado en el hecho de que, debido a su estatuto de entidad pública, la Comisión no podía exigirle válidamente la presentación de contratos de trabajo, procede destacar que la Comisión no exigió la presentación de tales contratos como único medio de prueba admisible. No obstante, debe subrayarse que, de conformidad con el punto 3 del anexo II de la Decisión de concesión, la demandante debía saber que tenía la obligación de poder aportar a la Comisión documentos que pudieran demostrar, por cualquier medio, el vínculo directo entre los gastos de personal imputados al proyecto y la ejecución de las diferentes acciones previstas en el marco de éste, así como que el importe de estos gastos fuera apropiado. Pues bien, tal como acertadamente señaló la Comisión en su escrito de iniciación del procedimiento, ya había informado a la demandante de que los documentos suministrados no permitían demostrar la realidad de los gastos ni su vínculo directo con el proyecto. Sin embargo, en sus observaciones al escrito de iniciación del procedimiento, la demandante se limitó esencialmente a presentar de nuevo la misma información que ya le había suministrado y añadió que le parecía inútil y superfluo detallar las actividades de su personal en la medida en que éstas ya se habían ilustrado suficientemente mediante la realización de los objetivos previstos.

94 Pues bien, respecto a lo que afirma la demandante, en esencia, que la realidad de los gastos de personal se demuestra por el hecho de que el proyecto se cumplió efectivamente, procede recordar que el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, se refiere expresamente a las irregularidades que afecten a las condiciones de ejecución de la acción financiada, lo cual incluye las irregularidades en su gestión. De todo ello se desprende que no puede afirmarse que sólo cabe aplicar las sanciones previstas por esta disposición en el caso de que la acción financiada no se haya llevado a cabo total o parcialmente. En efecto, no basta que la demandante demuestre la correcta ejecución material del proyecto tal como fue aprobado por la Comisión en la Decisión de concesión. La demandante también debe ser capaz de demostrar que todos los elementos de la contribución comunitaria responden a una prestación efectiva que era indispensable para la realización del proyecto (véase, en ese sentido, la sentencia Vela y Tecnagrind/Comisión, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 201). Además, se desprende del punto 7 del anexo II de la Decisión de concesión que la Comisión puede solicitar al beneficiario que presente en cualquier momento informes sobre el grado de ejecución de las operaciones indicadas en el anexo I de dicha Decisión y sobre los resultados técnicos obtenidos. Tales indicaciones ponen de manifiesto que el beneficiario de una ayuda comunitaria a quien, como en el presente caso, incumbe una obligación de cofinanciación del proyecto subvencionado debe cumplir dicha obligación en función del ritmo de la realización material del proyecto, como está previsto para la financiación comunitaria (sentencia Vela y Tecnagrind/Comisión, antes citada, apartado 249).

95 A la vista de todo lo que precede, la Comisión no ha cometido un error al considerar que la demandante no le suministró justificantes que permitieran demostrar que los gastos de personal imputados al proyecto estaban directamente relacionados con la ejecución de éste y eran apropiados.

96 Pues bien, debe recordarse que el sistema de subvenciones elaborado mediante la normativa comunitaria se basa, en particular, en la ejecución por parte del beneficiario de una serie de obligaciones que le dan derecho a la percepción de la ayuda económica prevista. Si el beneficiario no cumple todas estas obligaciones, el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, autoriza a la Comisión a reconsiderar el alcance de las obligaciones que asume en

virtud de la decisión por la que concede dicha ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93 y T-231/94 a T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 161, y de 12 de octubre de 1999, Conserve Italia/Comisión, T-216/96, Rec. p. II-3139, apartados 71 y 90 a 94).

97 Asimismo, los solicitantes y los beneficiarios de ayudas comunitarias están obligados a asegurarse de que proporcionan a la Comisión informaciones suficientemente precisas, pues de otro modo el sistema de control y prueba establecido para comprobar que se han cumplido los requisitos de concesión de la ayuda no podría funcionar correctamente. En efecto, sin informaciones suficientemente precisas, podrían recibir ayudas proyectos que no cumplen los requisitos exigidos. De ello se deduce que la obligación de los solicitantes y beneficiarios de las ayudas de informar y actuar de buena fe es inherente al sistema de ayudas del FEOGA y esencial para su buen funcionamiento. Un incumplimiento de estas obligaciones debe considerarse, por tanto, una irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada (véanse, en este sentido, las sentencias Conserve Italia/ Comisión, citada en el apartado 96 *supra,* apartado 71, y Vela y Tecnagrind/ Comisión, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 322).

98 Por último, por lo que respecta a la motivación de esta parte de la Decisión impugnada, procede declarar que la Comisión alegó, de forma ciertamente sucinta pero no obstante suficientemente clara e inequívoca que, según ella, los documentos proporcionados por la demandante durante el procedimiento administrativo no le permitían asegurarse de que los gastos de personal imputados al proyecto estaban directamente relacionados con la ejecución de éste y eran apropiados. Por consiguiente, la Decisión impugnada está también suficientemente motivada respecto a esta cuestión.

99 En consecuencia, deben desestimarse los motivos relativos a los gastos de personal, basados en el error de apreciación y en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Respecto a los gastos generales

— Decisión impugnada

100 El décimo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«[La demandante] imputó al proyecto un importe de 31.500.000 ITL (26.302 ECU) en concepto de gastos generales (alquiler de dos oficinas, calefacción, electricidad, agua y limpieza). Esta imputación no ha podido ser justificada mediante documento alguno».

— Alegaciones de las partes

101 La demandante subraya que, en sus observaciones al escrito de iniciación del procedimiento, indicó que, para la realización del proyecto, habían sido reservadas y equipadas dos oficinas en sus locales. Explica que había imputado al proyecto una parte de los gastos generales correspondiente a la importancia del proyecto en relación con el resto de sus actividades, es decir, el 28% del alquiler de todo el inmueble que ocupa y de los gastos de agua, electricidad, limpieza y calefacción.

102 Pues bien, la demandante afirma que puso a disposición de los dos inspectores de la Comisión los justificantes relativos a todos estos gastos y que aquellos no expresaron reserva alguna respecto a su valor probatorio ni respecto a la exactitud del cálculo realizado por la demandante.

103 La demandante refuta la afirmación en virtud de la cual se trataba de gastos que debía soportar en cualquier caso y que, por consiguiente, no podían imputarse al proyecto. En efecto, en su opinión, por un lado, si no hubiera acogido en sus locales a los servicios responsables de la ejecución del proyecto, éstos habrían debido encontrar, en otro lugar, otra solución que habría supuesto gastos suplementarios. Por otro lado, habría podido utilizar estos locales para otros fines y obtener un provecho de ello.

104 La Comisión alega, en esencia, que no podían imputarse estos gastos al proyecto, puesto que no existía un vínculo directo con éste y la demandante no le había proporcionado ningún documento que pudiera restar validez a esta conclusión.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

105 Se desprende de los documentos que obran en autos y, en particular, del escrito de iniciación del procedimiento que la irregularidad detectada por la Comisión relativa a los gastos generales sólo afecta a una parte de los gastos que la demandante había imputado al proyecto bajo esta rúbrica. Únicamente afectaba, en efecto, a los gastos relativos a la utilización, para el proyecto, de locales que la demandante ya había ocupado antes de la concesión de la ayuda.

106 En este sentido, es preciso recordar que, en virtud del artículo 3, párrafo segundo, de la Decisión de concesión, la ayuda concedida estaba destinada a financiar sólo un determinado porcentaje de los gastos realmente soportados por las partes al llevar a cabo el proyecto (véase el apartado 77 *supra*). Por consiguiente, para evitar prácticas fraudulentas, la Comisión podía considerar válidamente que determinados gastos generales, como los imputados en el presente asunto por la demandante, no estaban realmente vinculados a la realización del proyecto, sino que constituían gastos que el beneficiario debía soportar en todo caso, debido a su actividad habitual, e independientemente de la realización del proyecto.

107 Pues bien, en tal situación, procede concluir, por los mismos motivos que se han señalado en el apartado 81 *supra,* que la Comisión no ha cometido ningún error al considerar que la imputación de estos gastos constituía una irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada.

108 Por lo que se refiere a la motivación de la Decisión impugnada sobre esta cuestión, debe recordarse que no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63, y sentencia Vela y Tecnagrind, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 170).

109 Si bien es cierto que, contrariamente a lo que parece deducirse a primera vista de la Decisión impugnada (véase el apartado 100 *supra),* la demandante proporcionó a la Comisión documentos justificantes para determinar la naturaleza y la realidad de las prestaciones llevadas a cabo, también lo es que, debido a la motivación incluida en el escrito de iniciación del procedimiento, la demandante conocía las razones por las que la Comisión consideraba que no podía admitirse que estos gastos concretos fueran imputados al proyecto. En efecto, en el escrito de iniciación del procedimiento, la Comisión subrayó que estos gastos tenían un «carácter permanente» y que por tanto no tenían un «vínculo directo con el proyecto». Por consiguiente, procede declarar que la Decisión impugnada estaba suficientemente motivada al respecto.

110 De todo ello se deriva que deben desestimarse los motivos relativos a los gastos generales, basados en el error de apreciación y en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Respecto a los gastos de consultoría

— Decisión impugnada

111 En el octavo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión afirmó:

«[La demandante] imputó al proyecto un importe de 85.000.000 de ITL (43.837 ECU) en concepto de gastos de consultoría de Mauro Brozzi Associati S.A.S. Este gasto no se confirmó mediante documento justificante alguno que permitiera determinar la realidad y la naturaleza exacta de los servicios prestados».

— Alegaciones de las partes

112 La demandante proporciona al Tribunal de Primera Instancia un contrato, firmado por ella el 21 de diciembre de 1992 con el gabinete Mauro Brozzi Associati S.A.S. (en lo sucesivo, «gabinete Brozzi»). Subraya que este contrato preveía cinco partes específicas: en primer lugar, la descripción de la situación socio-económica de las zonas afectadas por el proyecto; en segundo lugar, la identificación de las personas participantes en el proyecto; en tercer lugar, la redacción del proyecto y el examen de su aceptación; en cuarto lugar, el examen técnico-administrativo del informe final del proyecto, y, en quinto lugar, el vínculo con los particulares interesados en el proyecto para lograr una mejor comercialización de éste. Por estos servicios, el gabinete Brozzi debía recibir una suma equivalente al 50 % de los gastos que figuran en la rúbrica «personal de secretaría y dirección» del plan financiero del proyecto.

113 Según la demandante, la realidad de los gastos relativos a los cuatro primeros aspectos de este contrato es evidente y, en cualquier caso, queda demostrada por los documentos conservados por la demandante y debidamente examinados por los dos inspectores de la Comisión. En cuanto al último aspecto, la demandante considera que estos gastos se demuestran ampliamente por los documentos que conservó, como informes, cartas, actas de reuniones, viajes de trabajo y encuentros, documentos que fueron examinados por los inspectores de la Comisión durante la inspección *in situ*.

114 La Comisión considera que la demandante no le ha proporcionado documentos que permitan determinar la realidad y la naturaleza exacta de los servicios realmente prestados. En todo caso, en su opinión, los gastos relativos a los cuatro primeros aspectos del contrato celebrado con el gabinete Brozzi no eran subvencionables en el marco de la ayuda.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

115 La Comisión acusa a la demandante de no haberle aportado ningún documento justificante que permitiera probar no sólo el vínculo contractual con el gabinete Brozzi, demostrado mediante el contrato celebrado con éste, sino también la realidad y la naturaleza exacta de las diferentes prestaciones efectivamente realizadas por este gabinete en el marco de la ejecución del proyecto.

116 En este sentido, debe observarse que, como reacción al escrito de iniciación del procedimiento en el que la Comisión ya presentó, entre otras, esta misma imputación, la demandante se limitó a describir brevemente las diferentes

prestaciones que el gabinete Brozzi debía realizar en virtud de este contrato. Por el contrario, pese a la solicitud explícita formulada por la Comisión, no adjuntó ningún justificante a estas observaciones. Ante el Tribunal de Primera Instancia, se limitó a afirmar que proporcionó dichos justificantes a los inspectores de la Comisión durante el control *in situ,* aunque no apoyó esta afirmación en documento justificante alguno.

117 En tales circunstancias, procede concluir que la demandante no ha demostrado que la Comisión cometiera un error al considerar que los gastos de consultoría no habían sido probados mediante documentos justificantes que permitan determinar la realidad y la naturaleza exacta de los servicios prestados. Pues bien, tal como resulta del punto 5 del anexo II de la Decisión de concesión, la demandante se hallaba vinculada por una obligación de informar y actuar de buena fe frente a la Comunidad. Un incumplimiento de esta obligación debe considerarse una irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada.

118 Por último, es preciso observar que la Decisión impugnada está suficientemente motivada al respecto. En efecto, en sentido contrario a lo que afirma la demandante, en el noveno considerando de la Decisión impugnada la Comisión no indicó que la demandante no había aportado ningún documento en relación con los gastos de consultoría, sino que precisó las razones que le condujeron a la adopción de esta medida, a saber, que los documentos aportados por la demandante no permitían determinar la realidad y la naturaleza exacta de las prestaciones realizadas.

119 Por consiguiente, sin que sea necesario examinar si los gastos previstos en el marco de los cinco aspectos del contrato celebrado con el gabinete Brozzi podrían haberse considerado subvencionables en el marco de la ayuda, procede concluir que deben desestimarse los motivos relativos a los gastos de consultoría, basados en el error de apreciación y en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Respecto al sistema de riego

— Decisión impugnada

120 En el undécimo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión señaló lo siguiente:

«[E]n el marco de la acción 'cultivo de espelta y trufas', la [Decisión de concesión] previó la realización de inversiones dirigidas a la mejora de los sistemas de riego para el cultivo de la trufa por importe de 41.258 ECU. Estas inversiones no se llevaron a cabo y no se ha aportado explicación alguna al respecto a la Comisión».

— Alegaciones de las partes

121 La demandante señala que la Decisión de concesión preveía la realización de «sistemas de riego de reserva». Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, considera que estos términos no significan que la demandante debía construir una instalación de riego fija, sino que por el contrario hacían referencia a un riego de seguridad para los períodos de sequía que debía realizarse mediante cubas móviles arrastradas por un tractor. En este sentido, la demandante se basa en un dictamen pericial, elaborado el 27 de octubre de 2000, del que resulta, por una parte, que los términos «sistemas de riego de reserva» utilizados en el marco del proyecto específico debían interpretarse en el sentido indicado por la demandante y que, por otra parte, los gastos efectuados por la demandante eran adecuados, a la vista de los precios aplicados normalmente en las intervenciones en el marco del FEOGA.

122 Además, la demandante rechaza el argumento de la Comisión según el cual no aportó, en ningún caso, la prueba de la realidad de los gastos vinculados al riego móvil. Se refiere, en este sentido, a un contrato que celebró con una empresa para la realización de los cultivos arbóreos que enumeraba detalladamente las operaciones que debían llevarse a cabo, incluidas las referidas al riego. Además, alega que en los informes de inspección de los técnicos se confirmó el respeto de todas las prescripciones y que esta circunstancia fue comprobada por los inspectores de la Comisión durante el control *in situ*. Por otro lado, según la demandante, el hecho de que los cultivos se hayan llevado a buen fin demuestra que el riego se realizó efectivamente.

123 La Comisión afirma que comprobó, durante las inspecciones *in situ*, que la demandante no realizó las inversiones previstas en el proyecto por lo que respecta a los «sistemas de riego de reserva». Según la Comisión, estas inversiones sólo debían haberse llevado a cabo mediante el establecimiento de sistemas de riego fijos y no por un sistema «de riego por aspersión» formado por «toneles arrastrados por un tractor». Señala, además, que, aun suponiendo que debieran interpretarse los términos «sistemas de riego de reserva» en el sentido indicado por la demandante, ésta no presentó, durante el procedimiento administrativo, el menor elemento de prueba, como facturas relativas a la adquisición de las cubas móviles o a la utilización de un tractor.

124 Según la Comisión, la demandante no podía invocar válidamente a este respecto un contrato que celebró con una empresa para la realización de los cultivos arbóreos y al que hizo referencia en sus observaciones al escrito de iniciación del procedimiento. En efecto, esta referencia era demasiado general para permitir a los inspectores de la Comisión determinar a qué contrato se refería la demandante. Por otro lado, la Comisión señala que, durante los controles *in situ*, los inspectores detectaron que no se había llevado a cabo el riego, puesto que una gran parte de las plantas jóvenes se había deteriorado.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

125 En primer lugar, procede observar que, si bien la Decisión de concesión prevé la financiación de un «sistema de riego de reserva» (también denominado «riego de seguridad»), ni la solicitud que la demandante presentó a la Comisión ni la Decisión de concesión precisaron qué tipo de sistema de riego debía llevarse a cabo en el marco del proyecto.

126 A continuación, de las respuestas de la demandante a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Primera Instancia resulta que, durante el control *in situ*, los inspectores de la Comisión habían indicado que el riego de las plantas con la ayuda de cubas móviles arrastradas por un tractor no podía considerarse la realización de un «sistema de riego de reserva» y que, puesto que no se había instalado un sistema de riego fijo, debía concluirse que, a este respecto, el proyecto no había sido ejecutado tal como se había previsto. En el escrito de iniciación del procedimiento, la Comisión consideró que las inversiones relativas a la mejora del sistema de riego «[no habían] sido realizadas» e instó a la demandante a presentar la prueba en contrario.

127 En sus observaciones al escrito de iniciación del procedimiento, la demandante repitió la explicación que ya había dado a los inspectores de la Comisión, a saber, que, en su opinión, «en el proyecto, [el sistema de riego] no estaba concebido como un equipo fijo sino como un riego que debía realizarse a través de medios de transporte (camiones cisterna)». La demandante no niega que, aparte de esta explicación sobre su interpretación de los términos del proyecto relativos al sistema de riego, no aportó a la Comisión otros justificantes, como facturas relativas a la adquisición de cubas móviles o a la utilización de un tractor, que habrían permitido, por un lado, disipar las dudas formuladas por la Comisión sobre la manera de realizar el sistema de riego y, por otro lado, demostrar que este sistema, tal como fue concebido por la demandante, había sido efectivamente realizado.

128 Además, ante el Tribunal de Primera Instancia, la demandante ni siquiera intentó probar que el contrato al que había hecho referencia en este contexto, sin presentarlo ante el Tribunal de Primera Instancia, permitía demostrar la realización efectiva de este sistema de riego.

129 En tales circunstancias, sin que sea necesario examinar si el riego de las plantas mediante cubas móviles arrastradas por un tractor podía considerarse la realización de un «sistema de riego de reserva» en el sentido de la Decisión de concesión, procede concluir que la Comisión no ha cometido un error al estimar que la demandante no había demostrado que las inversiones previstas respecto al sistema de riego fueron efectivamente realizadas.

130 Pues bien, la imputación de gastos no justificados documentalmente o a través de otros medios debe considerarse un incumplimiento grave de las condiciones de concesión de la ayuda económica y de la obligación de lealtad que pesa sobre el beneficiario de tal ayuda y puede, por tanto, calificarse de irregularidad en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada.

131 En cuanto al respeto de la obligación de motivación, debe observarse que es cierto, efectivamente, que ni en el escrito de iniciación del procedimiento ni en la Decisión impugnada la Comisión indicó explícitamente las razones por las que consideraba que el sistema de riego supuestamente previsto por la demandante no respondía al descrito en el proyecto. No obstante, como ya se ha mencionado en el apartado 126 *supra,* la demandante confirmó que los inspectores de la Comisión ya le habían explicado esta imputación. Además, este extremo se ve confirmado por el hecho de que, desde que interpuso el recurso, la demandante no sólo expuso argumentos relativos al carácter supuestamente erróneo de la interpretación de los términos de la Decisión de concesión defendida por la Comisión, sino que también presentó un dictamen pericial en apoyo de su postura. Por consiguiente, cabe considerar que, teniendo en cuenta el contexto en el que se inscribe la Decisión impugnada, ésta está suficientemente motivada al respecto.

132 Por consiguiente, deben desestimarse los motivos relativos al sistema de riego, basados en el error de apreciación y en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Conclusión

133 Tras el análisis que precede, deben descartarse las dos primeras partes del segundo motivo.

Sobre la tercera parte del motivo

134 La demandante alega que la Comisión no ha elaborado un informe de las actividades y entrevistas efectuadas por sus inspectores y, en particular, que no ha preparado una lista de los documentos fotocopiados en tales ocasiones. En estas circunstancias, no le ha sido posible responder a las imputaciones invocadas por la Comisión según las cuales la demandante no presentó determinados documentos durante el procedimiento administrativo.

135 La Comisión señala que elaboró un informe de las actividades y entrevistas de sus inspectores, así como una lista de los documentos fotocopiados, pero que estos documentos estaban destinados únicamente al uso interno. En cualquier caso, considera que el hecho de que no enviara estos documentos a la demandante no puede menoscabar la posición de ésta, puesto que, en el escrito de iniciación del procedimiento, la Comisión le informó de todas las imputaciones que le reprochaba y de que podía presentar todos los documentos y alegar todos los argumentos que pudieran demostrar que había respetado las obligaciones que le incumbían en virtud de la Decisión de concesión.

136 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho comunitario y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. Este principio exige que se permita a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresar eficazmente su punto de vista (sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros, C-32/95 P, Rec. p. I-5373, apartado 21, y del Tribunal de Primera Instancia de 26 de septiembre de 2002, Sgaravatti Mediterranea/Comisión, T-199/99, Rec. p. II-3731, apartado 55).

137 En el presente asunto la Comisión anunció a la demandante, mediante escrito de 12 de agosto de 1997, que iba a llevar a cabo una inspección de la ejecución del proyecto. Por otro lado, mediante el escrito de iniciación del procedimiento, la Comisión le indicó todas las imputaciones que presentaba en su contra y le solicitó, esencialmente, que le presentara todos los justificantes relativos a los gastos imputados al proyecto. A raíz de esta solicitud, la demandante aportó a la Comisión en tres ocasiones, a saber, mediante los escritos de 25 de agosto de 1997, 6 de abril de 1998 y 17 de mayo de 1999, tanto los documentos como sus observaciones al respecto. Además, mediante escrito de 6 de marzo de 1998, la Comisión precisó las fechas del control *in situ* y solicitó a la demandante que pusiera a disposición de los inspectores toda la contabilidad y los documentos administrativos y financieros relativos al proyecto.

138 En tales circunstancias, procede concluir que la Comisión permitió suficientemente a la demandante demostrar la correcta ejecución de las acciones del proyecto que debía llevar a cabo mediante la presentación de justificantes que, de conformidad con la Decisión de concesión, tenía que poner a disposición de la Comisión.

139 Por consiguiente, debe descartarse la tercera parte del segundo motivo y desestimarse en su totalidad el segundo motivo.

3. Sobre el tercer motivo, basado en una vulneración del principio de proporcionalidad y en una infracción del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada

140 La demandante considera que la Decisión impugnada comporta una vulneración del principio de proporcionalidad y una infracción del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, en la medida en que las diferentes irregularidades señaladas en esta Decisión no son suficientes para justificar una sanción tan grave como la supresión total de la ayuda que había sido concedida para que la demandante llevara a cabo las acciones del proyecto. La demandante subraya que se realizaron todas las acciones previstas en el proyecto, por lo que se alcanzó el objetivo de la ayuda económica. Pues bien, en estas circunstancias, considera que no se cumplían las condiciones de aplicación del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada.

141 La Comisión considera que los hechos imputados a la demandante constituyen «irregularidades o modificaciones importantes» en el sentido del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, de una gravedad tal que cualquier medida que no fuera la supresión podía suponer un incentivo para el fraude.

142 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el principio de proporcionalidad exige, como se ha declarado ya en reiterada jurisprudencia, que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido (véase el apartado 65 *supra*).

143 La jurisprudencia también ha afirmado que el incumplimiento de las obligaciones que son de fundamental importancia para el buen funcionamiento de un sistema comunitario puede sancionarse con la pérdida de un derecho concedido por la

normativa comunitaria, como el derecho a una ayuda (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 1995, Cereol Italia, C-104/94, Rec. p. I-2983, apartado 24, y la jurisprudencia citada).

144 Por lo que se refiere al presente asunto, es preciso destacar que el Reglamento nº 2052/88 y los Reglamentos nº 4253/88 y nº 4256/88, relativos a la aplicación del anterior, tienen por objeto el fomento mediante el FEOGA, en el marco del apoyo a la cohesión económica y social y con vistas a la reforma de la política agrícola común, de la adaptación de las estructuras agrícolas y del desarrollo de las zonas rurales. En este contexto, como se desprende del vigésimo considerando del Reglamento nº 4253/88 y de su artículo 23, el legislador ha querido establecer un procedimiento de control eficaz para garantizar el respeto por parte de los beneficiarios de las condiciones impuestas al conceder ayudas del FEOGA, con el fin de cumplir correctamente los objetivos antes mencionados.

145 Es importante recordar, asimismo, que en su sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, citada en el apartado 96 *supra* (apartado 160), el Tribunal de Primera Instancia ha declarado que, habida cuenta de la propia naturaleza de las ayudas financieras que concede la Comunidad, la obligación de respetar los requisitos financieros tal y como se formularon en la decisión de concesión constituye uno de los compromisos esenciales del beneficiario, lo mismo que la obligación de ejecución material del proyecto de que se trate, y, por esta razón, condiciona la atribución de la ayuda comunitaria.

146 Por último, como ya se ha destacado (véase el apartado 97 *supra),* es indispensable para el buen funcionamiento del sistema de control y comprobación establecido para verificar si se han cumplido los requisitos de concesión de las ayudas comunitarias que quienes las soliciten y sus beneficiarios proporcionen a la Comisión informaciones suficientemente precisas.

147 Pues bien, en el presente caso, se desprende del análisis expuesto en el marco del examen del segundo motivo que la demandante cometió irregularidades en

relación con la cofinanciación del proyecto y le imputó gastos injustificados. Comportamientos de esta índole constituyen graves incumplimientos de obligaciones esenciales de los beneficiarios que pueden justificar la supresión de las ayudas de que se trata.

148 Por lo que respecta al argumento basado en que se realizaron todas las acciones del proyecto, es preciso recordar que no puede afirmarse, como hace, en esencia, la demandante, que sólo cabe aplicar las sanciones previstas por el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, en el caso de que la acción financiada no se haya llevado a cabo total o parcialmente.

149 Ante tales incumplimientos, la Comisión pudo considerar razonablemente que cualquier sanción que no fuese la supresión total de las ayudas y la devolución de las cantidades pagadas por el FEOGA corría el riesgo de constituir una invitación al fraude en la medida en que los posibles beneficiarios estarían tentados bien de aumentar artificialmente el importe de los gastos imputados al proyecto para eludir su obligación de cofinanciación y obtener así la intervención máxima del FEOGA prevista en la Decisión de concesión, o bien de proporcionar informaciones falsas o de ocultar algunos datos con el objeto de obtener una ayuda o aumentar la entidad de la ayuda solicitada, so pena, únicamente, de que dicha ayuda quedara reducida al nivel que le hubiera debido corresponder habida cuenta de la realidad de los gastos efectuados por el beneficiario y/o de la exactitud de las informaciones proporcionadas por éste a la Comisión (véanse, en este sentido, la sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, citada en el apartado 96 *supra,* apartado 163, y la sentencia Vela y Tecnagrind/Comisión, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 402).

150 Por consiguiente, la vulneración alegada del principio de proporcionalidad carece de fundamento. El tercer motivo, por tanto, debe desestimarse.

4. Sobre el cuarto motivo, basado en una desviación de poder

151 La demandante estima que, teniendo en cuenta el carácter discutible de los hechos que se le imputan y la forma en que se llevaron a cabo las inspecciones *in situ* por parte de los inspectores de la Comisión, debe considerarse que la supresión está inspirada por un ánimo vejatorio y punitivo y que, por tanto, adolece de un vicio de desviación de poder. La demandante opina que la voluntad de la Comisión de infligirle un castigo ejemplar se desprende de la última frase del escrito de iniciación del procedimiento, en la que el director general encargado del expediente indicó que «en el caso de que las explicaciones y documentos [citados en el presente escrito] sean suficientes para eliminar todas las dudas razonables, [se] reserv[a] el derecho a tratar otros puntos, en el contexto de una posible decisión, siempre de conformidad con el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada, de reducción o supresión de la ayuda».

152 La Comisión considera que la supresión de una ayuda económica en el caso de infracciones de particular gravedad, como las detectadas en el presente asunto, no es la expresión de un ánimo vejatorio, sino que constituye la única medida apropiada para garantizar que las ayudas económicas del FEOGA se utilizan de manera efectiva y correcta. Por lo que respecta al fragmento del escrito de iniciación del procedimiento citado por la demandante, la Comisión señala que, mediante dicha frase, pretendía ofrecer una garantía a la demandante. En efecto, la Comisión destaca que únicamente informó a la demandante de la posibilidad de que se abriera un nuevo procedimiento en caso de que se comprobara que las imputaciones realizadas carecían de fundamento pero aparecieran nuevos elementos que pudieran generar dudas sobre la regularidad del proyecto.

153 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el concepto de desviación de poder tiene un alcance muy preciso en Derecho comunitario y se aplica al supuesto en que una autoridad administrativa utiliza sus atribuciones con una finalidad distinta de aquella para la que le fueron conferidas. Sólo cabe considerar que una

decisión incurre en desviación de poder cuando queda de manifiesto, de acuerdo con indicios objetivos, oportunos y concordantes, que fue adoptada para alcanzar una finalidad distinta de las que se invocan (sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, citada en el apartado 96 *supra,* apartado 168).

154 Pues bien, en el presente asunto, tal como ha declarado el Tribunal de Primera Instancia en el marco del examen del segundo motivo, la demandante no demostró la existencia de errores por lo que respecta al descubrimiento de irregularidades en la realización del proyecto. Por otro lado, la demandante no ha alegado ningún elemento que permita determinar que la Comisión persiguió un fin distinto al de sancionar las irregularidades detectadas en la ejecución del proyecto. La afirmación de la demandante según la cual la Comisión intentó «dar ejemplo» no se ve confirmada por ningún elemento de los autos.

155 Asimismo, no puede deducirse del fragmento del escrito de iniciación del procedimiento citado por la demandante que la Comisión pretendiera castigar a la demandante mediante la adopción de la Decisión impugnada. En efecto, como subraya esencialmente la Comisión, esta frase tenía el único fin de informar a la demandante de la posibilidad de que el procedimiento iniciado se limitara o se extendiera si se comprobaba que las imputaciones realizadas carecían de fundamento pero aparecían no obstante nuevos elementos que pudieran posteriormente generar dudas sobre la regularidad del proyecto.

156 Por consiguiente, debe desestimarse el cuarto motivo.

5. Conclusión general

157 A la vista de todo lo que precede, debe anularse la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución a las cantidades

correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión, debía ser realizada por la propia demandante. Por el contrario, debe desestimarse el recurso en todo lo demás.

Costas

158 A tenor del artículo 87, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia puede repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Dadas las circunstancias del presente asunto, procede decidir que cada parte soporte sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) **Anular la Decisión C(2000) 2388 de la Comisión, de 14 de agosto de 2000, que suprimió la ayuda concedida a la Comunità montana della Valnerina mediante la Decisión C(93) 3182 de la Comisión, de 10 de noviembre**

de 1993, relativa a la concesión de una ayuda del FEOGA, sección «Orientación», con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación», en el marco del proyecto nº 93.IT.06.016 denominado «Proyecto piloto y de demostración de programas forestal-agrícola-alimentarios en zonas montañosas secundarias (Francia, Italia)», en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución de la ayuda a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión, debía ser realizada por la propia demandante.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte soportará sus propias costas.

Lenaerts Azizi Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de marzo de 2003.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

K. Lenaerts