SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 22 de junio de 2005 *

En el asunto T-102/03,

Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS), con domicilio social en Catania (Italia), representado por el Sr. A. Scuderi y la Sra. G. Motta, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. de March y L. Flynn, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. A. Dal Ferro, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto la anulación de la Decisión C(2002) 4155 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2002, relativa a la supresión de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) consistente en una subvención global para las actividades de un Centro informativo para la colaboración entre las empresas y el fomento de las inversiones, concedida por la Decisión C(93) 256/4 de la Comisión, de 16 de febrero de 1993, y a la recuperación de los anticipos abonados por la Comisión como parte de dicha ayuda,

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

integrado por el Sr. J.D. Cooke, Presidente, y el Sr. R. García-Valdecasas y la Sra. I. Labucka, Jueces;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de febrero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 158 CE dispone que la Comunidad desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá,

en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. De conformidad con el artículo 159 CE, la Comunidad apoyará asimismo su consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural, en particular, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

2 Para alcanzar esos objetivos y determinar las funciones de los fondos, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 2052/88, 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), modificado en particular por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5).

3 El 19 de diciembre de 1988, el Consejo adoptó 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). Dicho Reglamento entró en vigor el 1 de enero de 1989 y fue modificado varias veces antes de ser derogado el 31 de diciembre de 1999 por el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1).

4 En virtud de las disposiciones transitorias previstas en el artículo 52, apartado 1, del Reglamento nº 1260/1999, el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, titulado «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20) (en lo sucesivo, «artículo 24 del Reglamento nº 4253/88»), aplicable el 15 de

noviembre de 2002, es decir, en el momento en que la Comisión decidió suprimir la ayuda controvertida, dispone lo siguiente:

«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.»

Antecedentes de hecho y procedimiento

Decisión de autorizar la ayuda

5 Mediante la Decisión C(93) 256/4, de 16 de febrero de 1993, la Comisión aprobó que se concediera a la República Italiana una ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) consistente en una subvención global para las actividades de un centro informativo para la colaboración entre las empresas y el fomento de las

inversiones, integrada en el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias —objetivo nº 1— en la Regione Siciliana (en lo sucesivo, «Decisión de autorización»).

6 El artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión de autorización precisaba que la ayuda del FEDER se concedía, por un importe máximo de 6.760.000 ecus, al Centro informativo para la colaboración entre las empresas y el fomento de las inversiones, el organismo intermediario responsable. En virtud de dicha disposición, el modo de utilización de la subvención debía determinarse en un convenio celebrado entre la Comisión y los organismos intermediarios, de concierto con el Estado miembro interesado.

7 Según el artículo 2 y el cuadro financiero adjunto a la Decisión de autorización, la ayuda del FEDER representaba alrededor del 60 % del coste total previsto para el proyecto en cuestión y debía ser completada con una contribución de 3.758.000 ecus de la Regione Siciliana y otra de 540.000 ecus del sector privado.

8 El artículo 3, párrafo primero, de la Decisión de autorización fijaba el 31 de diciembre de 1993 como fecha límite para celebrar todos los actos jurídicamente vinculantes que permitiesen comprometer los gastos, y el 31 de diciembre de 1995 como fecha límite para realizar esos gastos:

«La ayuda comunitaria podrá ser afectada a los gastos relacionados con las operaciones previstas en la subvención global, que hayan dado lugar en el Estado miembro —antes del 31 de diciembre de 1993— a la celebración de actos jurídicamente vinculantes y a la asunción de los compromisos financieros correspondientes. La fecha límite para realizar dichos gastos será el 31 de diciembre de 1995.»

9 Sin embargo, el artículo 3, párrafo segundo, de la Decisión de autorización permitía a la Comisión prorrogar dichos plazos:

«No obstante, la Comisión podrá prorrogar los plazos mencionados, previa solicitud del Estado miembro presentada dentro del último plazo previsto, cuando la información que se proporcione lo justifique. Si la Comisión no acuerda la prórroga de los plazos, la ayuda comunitaria ya no podrá financiar los gastos realizados con posterioridad a la fecha límite para la ejecución de éstos.»

10 El 22 de marzo de 1993, la Comisión abonó al Ministero del Tesoro dello Stato italiano un anticipo de 3.380.000 ecus a cargo de la ayuda del FEDER. Este anticipo no fue abonado al Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (en lo sucesivo, «CIS»), el organismo intermediario responsable de esa ayuda y parte demandante en el presente asunto.

Convenio entre el CIS y la Comisión

11 El 2 de septiembre de 1993, el CIS y la Comisión firmaron un convenio a fin de definir el modo de utilización de la subvención global concedida mediante la Decisión de autorización (en lo sucesivo, «convenio entre el CIS y la Comisión»), de conformidad con el artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión de autorización.

12 A tenor del artículo 1, párrafo segundo, del convenio entre el CIS y la Comisión, la intervención comunitaria «tiene como objetivo la creación de un centro que proporcione a las empresas, en particular, a las pequeñas y medianas empresas, [...] tanto servicios de información con valor añadido como servicios destinados a desarrollar iniciativas empresariales con las empresas milanesas o las que estén vinculadas a éstas».

13 El artículo 5 de dicho convenio describe las siete medidas que debía llevar a cabo el CIS en el marco de la intervención comunitaria, a saber:

— Medida nº 1: estructuración del centro informativo.

— Medida nº 2: realización de un sistema informativo sobre las empresas sicilianas.

— Medida nº 3: oferta de un servicio informativo avanzado para las empresas.

— Medida nº 4: realización de paquetes de inversión y de colaboración.

— Medida nº 5: utilización de oficinas exteriores.

— Medida nº 6: promoción de la colaboración.

— Medida nº 7: marketing y comunicación.

En particular, la medida nº 1 tenía por objeto «constituir y estructurar un centro de servicios con capacidad para acceder a las redes de servicios nacionales e internacionales a fin de favorecer la integración de las empresas sicilianas en el mercado».

14 El artículo 14 del convenio entre el CIS y la Comisión establece lo siguiente:

«La Comisión, de concierto con el Estado miembro, podrá resolver en cualquier momento —cuando el intermediario sea responsable de incumplimientos graves— las obligaciones asumidas en virtud del presente convenio, reconociendo al intermediario las cantidades debidas por los compromisos contraídos y por las actividades realizadas para aplicar la subvención global hasta la fecha en que se le comunique la rescisión.»

Negociación del convenio entre el CIS y la Regione Siciliana

15 Mediante escrito de 12 de noviembre de 1993 dirigido a la Comisión, a las autoridades italianas y a la Regione Siciliana, el CIS solicitó a la Comisión la prórroga por un año de los plazos previstos en el artículo 3 de la Decisión de autorización (a saber, el 31 de diciembre de 1993 para contraer todos los compromisos financieros jurídicamente vinculantes y el 31 de diciembre de 1995 para realizar los gastos).

16 En ese escrito se explicaba que el retraso en la firma del convenio entre el CIS y la Regione Siciliana, que debía permitir al CIS recibir la contribución de la Regione Siciliana, se debía a la comunicación tardía del dictamen del Consiglio di giustizia amministrativa y había provocado un retraso en la constitución de las garantías bancarias necesarias en el momento de la entrada en vigor del convenio entre el CIS y la Comisión.

17 La Comisión aceptó prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1994 el plazo para contraer los compromisos financieros.

18 El 13 de diciembre de 1994, el CIS y la Regione Siciliana firmaron un convenio a fin de definir el modo de utilización de la ayuda concedida por la Regione Siciliana como complemento a la ayuda del FEDER (en lo sucesivo, «convenio entre el CIS y la Regione Siciliana»).

19 El artículo 15 del convenio entre el CIS y la Regione Siciliana disponía, sin embargo, que para entrar en vigor se necesitaba un decreto del Presidente de la región y la intervención del Tribunal de Cuentas. Estas formalidades se cumplieron el 29 de marzo de 1995, fecha en la que entró en vigor este convenio.

20 El artículo 11 del convenio entre el CIS y la Regione Siciliana establece que la Regione Siciliana podrá resolver en cualquier momento las obligaciones asumidas en virtud del convenio cuando el intermediario sea culpable de incumplimientos de extrema gravedad, aunque «reconociendo al intermediario las cantidades debidas por los compromisos contraídos y por las actividades realizadas para aplicar la subvención global hasta la fecha en que se le comunique la rescisión».

21 En 1994, el CIS puso en marcha, mediante fondos propios de su capital social, la primera medida que debía realizarse en el marco de la intervención comunitaria, a saber «constituir y estructurar un centro de servicios con capacidad para acceder a las redes de servicios nacionales e internacionales a fin de favorecer la integración de las empresas sicilianas en el mercado». Estas acciones consistían en conseguir recursos humanos y financieros específicos a fin de garantizar una asistencia concreta a los organismos regionales y comunitarios y establecer contactos con empresas y asociaciones. Según el CIS, tales acciones debían llevarse a cabo porque, en caso contrario, no se hubiese podido recuperar el retraso acumulado. El CIS rindió cuentas de dichas acciones a la Comisión a través de las administraciones italianas de ámbito estatal y regional.

22 El 15 de diciembre de 1994, tuvo lugar en Palermo una reunión del comité de supervisión del proyecto, en presencia de representantes del CIS y de un funcionario de la Dirección General (DG) de «Política Regional» de la Comisión. En esta reunión, dicho funcionario indicó que el acuerdo del consejo de administración del CIS relativo a los proyectos de ejecución y a su compromiso de realizar el proyecto podía incluirse en el concepto de «compromisos que deben haberse contraído antes del 31 de diciembre de 1994» en el sentido del artículo 3 de la Decisión de autorización.

De la segunda solicitud de prórroga de los plazos previstos en el artículo 3 de la Decisión de autorización a la Decisión impugnada

23 En el mes de diciembre de 1994, la Regione Siciliana solicitó a la Comisión una segunda prórroga de los plazos para la concesión de la ayuda del FEDER, que ésta denegó.

24 Mediante escrito de 21 de septiembre de 1995, la Comisión notificó al CIS su negativa a acordar la prórroga solicitada por la Regione Siciliana y le pidió que le comunicase el importe de los gastos realizados para determinar la cuota de participación del FEDER:

«[...] Les informamos de que su solicitud de prórroga de los plazos para contraer los compromisos financieros no ha podido ser acogida por la Comisión por no existir ninguna decisión válida de compromiso respecto a las empresas beneficiarias, a pesar de que se concedió, en su momento, una prórroga por un año (con vencimiento el pasado 31 de diciembre de 1994). Asimismo, nos es necesario conocer, a la mayor brevedad, el importe al que ascienden los compromisos que han contraído a fin de determinar el importe de los nuestros.»

25 El 20 de octubre de 1995, a raíz de la negativa de la Comisión a prorrogar los plazos de ejecución de la subvención global, el CIS constató que le era imposible continuar el proyecto que constituía su objeto social y decidió disolver la sociedad de modo anticipado, lo cual la condujo a su liquidación.

26 A fin de obtener el reembolso, de la cuota correspondiente a la Regione Siciliana, de los gastos ocasionados por la puesta en marcha del proyecto, el CIS presentó a las autoridades de esta región una lista de los gastos realizados en ese marco por un importe total de 711.587.000 liras italianas (ITL). El CIS solicitó asimismo a la Regione Siciliana que presentase una solicitud de reembolso análoga a cuenta de las sumas depositadas en el Ministero del Tesoro italiano en concepto de ayuda del FEDER.

27 Mediante escrito de 9 de marzo de 2001, las autoridades italianas enviaron a la Comisión la declaración final de los gastos realizados por el CIS en el marco de la ayuda, así como la documentación correspondiente y fijó en 688.505.743 ITL la suma de gastos declarados subvencionables por las autoridades regionales.

28 Mediante escrito de 27 de diciembre de 2001, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, y propuso a las autoridades italianas y al beneficiario de la ayuda que presentasen sus observaciones. En este escrito se indicaba que la Comisión tenía la intención de suprimir la ayuda del FEDER y de solicitar el reembolso del anticipo abonado. Aducía como motivo que los documentos que se le habían enviado «evidenciaban que los gastos declarados únicamente correspondían a la puesta en marcha de las actividades del [CIS]», mientras que las acciones de información, asistencia y promoción no figuraban entre los gastos declarados, aun cuando el CIS debería haber realizado estas acciones de conformidad con el convenio celebrado entre éste y la Comisión. Lo anterior, según la Comisión, le permitía pensar que «el [CIS], que cesó toda actividad el 6 de diciembre de 1995, nunca [había] sido operativo».

29 Mediante escrito de 11 de marzo de 2002, la Regione Siciliana comunicó a la Comisión las observaciones del liquidador del CIS sobre la decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88. En este escrito se recordaba que las autoridades italianas habían informado a la Comisión de que los gastos declarados subvencionables tras la certificación realizada por la Regione Siciliana ascendían a 688.505.743 ITL, que el CIS había efectuado dichos gastos en el marco de las actividades inherentes a la realización de la medida nº 1, «estructuración del centro informativo», y que el consejo de administración del CIS había adoptado varias decisiones relativas a las demás medidas objeto de la ayuda, como la medida nº 3, «oferta de un servicio informativo avanzado para las empresas», para la cual se habían determinado las bases de datos y los recursos humanos que se necesitaban, y la medida nº 5, «utilización de oficinas exteriores», respecto a la cual se habían aprobado los proyectos de viabilidad. En dicho escrito también se indicaba que la inejecución del proyecto no se derivaba de la actividad o inactividad del CIS, sino del retraso en la celebración del convenio entre el CIS y la Regione Siciliana y, en consecuencia, de la cofinanciación tardía por parte de esta región.

30 Mediante Decisión C(2002) 4155, de 15 de noviembre de 2002, dirigida a la República Italiana, la Comisión suprimió la ayuda del FEDER de 6.760.000 ecus concedida en la Decisión de autorización y pidió a las autoridades italianas la devolución del anticipo abonado en virtud de esa ayuda (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

31 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 14 de marzo de 2003, el demandante interpuso el presente recurso.

32 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, pidió al demandante y a la Comisión que presentasen diversos documentos y que respondieran por escrito a varias preguntas.

33 Mediante escrito del demandante de 31 de diciembre de 2004 y escrito de la Comisión de 6 de enero de 2005, las partes cumplieron las diligencias de ordenación del procedimiento acordadas por el Tribunal de Primera Instancia.

34 En la vista celebrada el 1 de febrero de 2005 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia. En la misma vista el demandante confirmó que no se oponía a la Decisión impugnada porque suprime la ayuda, sino porque deniega el reembolso de la cuota correspondiente al FEDER respecto a los gastos realizados por el CIS en el marco de la ayuda por un importe certificado de 688.505.743 ITL.

35 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada en la medida en que deniega el reembolso de la cuota del FEDER respecto a los gastos realizados por el CIS en el marco de la ayuda por un importe certificado de 688.505.743 ITL.

— Condene en costas a la Comisión.

36 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Alegaciones de las partes

37 El demandante alega ocho motivos en el marco de su recurso: el primer motivo se basa en la infracción del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88; el segundo, en un abuso de poder cometido por la Comisión; el tercer motivo se basa en la infracción del artículo 14 del convenio celebrado entre el CIS y la Comisión; el cuarto, en la violación del «principio de fuerza mayor»; el quinto motivo se basa en la violación del principio de proporcionalidad; el sexto, en la violación del principio de seguridad jurídica; el séptimo motivo se basa en la violación del principio de protección de la confianza legítima, y el octavo en una desviación de poder.

38 En el marco del segundo motivo, en particular, el demandante alega de modo incidental que la Comisión no podía ignorar que su negativa a prorrogar los plazos previstos para la acción conllevaría inevitablemente la cesación de las actividades encaminadas a la plena ejecución de la subvención global.

39 Asimismo, en el marco del tercer motivo, el demandante alega que la Comisión infringió el artículo 14 del convenio entre el CIS y la Comisión, en la medida en que esta disposición permite a la Comisión resolver los compromisos asumidos en virtud del convenio cuando el intermediario sea culpable de incumplimientos graves, pero reconociendo al intermediario el derecho a que se le reembolsen los gastos en que haya incurrido en relación con los compromisos contraídos y con las actividades realizadas a ese efecto. En el presente caso, *a fortiori,* la Comisión debería haber concedido, según el demandante, el reembolso de los gastos realizados por el CIS en el marco de la ejecución de la ayuda, puesto que la inejecución del proyecto no resulta de la inactividad del CIS, sino de hechos independientes de su voluntad, y el CIS afirma haber hecho todo lo posible por realizar las actividades solicitadas.

40 Según la Comisión, el artículo 14 del convenio entre el CIS y la Comisión no es aplicable en el caso de autos, dado que regula la hipótesis de resolución unilateral del convenio por parte de la Comisión. Ahora bien, el presente asunto se refiere a la supresión de una ayuda comunitaria por parte de la Comisión a raíz de irregularidades o de modificaciones importantes en las condiciones de ejecución del proyecto y el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 constituye, a su juicio, la única disposición aplicable.

41 Además, en el marco del quinto motivo, el demandante alega la existencia de una violación del principio de proporcionalidad por cuanto la Comisión, al denegar la solicitud de reembolso de los gastos ya realizados por el CIS, sobrepasó los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Rec. p. 2171, apartado 25, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de octubre de 1999, Conserve Italia/Comisión, T-216/96, Rec. p. II-3139, apartado 101). A su juicio, la Comisión debería haber tenido en cuenta las circunstancias del caso para evitar adoptar una decisión que penalizase al CIS haciéndole responsable de los retrasos imputables a la Regione Siciliana. A este respecto, el demandante subraya que, a causa de la Decisión impugnada, ha perdido el derecho a la totalidad de la ayuda prevista por la Decisión de autorización, lo cual no rechaza. Pero considera desproporcionada la negativa de la Comisión a reembolsarle el importe de los gastos realizados en el marco de la puesta en marcha del proyecto; la realidad y el fundamento de esos gastos fueron comprobados y certificados por las autoridades italianas e incluso aceptados inicialmente por la Comisión.

42 Según la Comisión, la supresión de la totalidad de la ayuda no constituye una violación del principio de proporcionalidad si concurren las circunstancias que la justifican. Pues bien, en el presente caso, la Comisión estimó, vistos los documentos transmitidos por las autoridades nacionales y en virtud de la facultad discrecional que le confiere el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, que debía suprimir la ayuda comunitaria. En particular, destaca que sólo se había llevado a cabo una de las siete medidas previstas en el proyecto, que dicha medida se limitaba a la mera creación de una entidad a partir de la cual debían realizarse las demás medidas y que esta entidad no tuvo posibilidad de funcionar a causa de su liquidación en octubre

de 1995, es decir, incluso antes de que el plazo de pago llegase a vencimiento y, en cualquier caso, antes de poder ser operativa.

43 Por último, en el marco del séptimo motivo, el demandante alega una violación del principio de protección de la confianza legítima, en la medida en que la Decisión impugnada suprime íntegramente la ayuda sin tener en cuenta las consecuencias de tal medida para el CIS. Éste, de conformidad con las disposiciones aplicables en el presente asunto y convencido de que actuó de modo regular, afirma que realizó de buena fe, en la medida de sus competencias y posibilidades, todas las actividades necesarias para ejecutar la subvención global. Deduce así que la Comisión debería haber tenido en cuenta los gastos, realizados en el marco de la ejecución de la ayuda, que habían sido certificados con toda regularidad y que le habían sido comunicados, en vez de decidir la supresión de la ayuda sin hacer el reembolso de tales gastos.

44 Según la Comisión, en el Derecho comunitario la protección de la confianza legítima exige que se cumplan tres requisitos: en primer lugar, las autoridades comunitarias deben haber dado al interesado garantías precisas, incondicionales y concordantes; en segundo lugar, estas garantías deben poder infundir una esperanza legítima en sus destinatarios, y, en tercer lugar, las garantías dadas deben ser conformes a las normas aplicables (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1999, Forvass/Comisión, T-203/97, RecFP pp. I-A-129 y II-705, apartados 70 y 71). La Comisión opina que, en el presente asunto, no se cumple ninguno de estos tres requisitos. Así, los gastos correspondientes a la ayuda efectuados por el CIS se debieron a su propia iniciativa. Aunque la Comisión reconoce que no se opuso a esta iniciativa del CIS, afirma que no le forzó a ello y que, por lo tanto, no pudo infundir en el demandante ninguna confianza legítima en que le fuesen reembolsados dichos gastos. Por otra parte, la Comisión señala que la Decisión de autorización y el convenio entre el CIS y la Comisión indicaban que la subvención global se concedía para la apertura y el funcionamiento del centro informativo dentro de los plazos fijados. Por lo tanto, considera que no se puede deducir de ninguna disposición que los gastos ocasionados por la puesta en marcha del proyecto serían reembolsados en el supuesto de no realizarse dicho proyecto.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

45 La exposición de los hechos y las alegaciones presentados por el demandante en el marco del procedimiento administrativo, recogida en sus escritos, puede resumirse de la manera siguiente:

— El CIS no cometió ninguna irregularidad ni alteró la ejecución de la ayuda, sino que sólo ha sido víctima de la actuación de la Regione Siciliana.

— El CIS realizó la medida nº 1 e indicó a la Comisión que había contraído varios compromisos relativos, en particular, a las medidas nºs 3 y 5.

— La Comisión no tomó en consideración las garantías dadas en la reunión del comité de supervisión, de 15 de diciembre de 1994, en la que su representante indicó qué medidas podían tomarse para cumplir el requisito relativo a los compromisos que debían ser contraídos antes del 31 de diciembre de 1994.

— La Comisión no tuvo en cuenta el hecho de que sólo a raíz de su negativa a prorrogar el plazo, lo que hubiese permitido contraer los compromisos jurídicos y financieros vinculantes, no se pudieron realizar las actividades previstas en el marco de la ayuda.

— Así pues, la liquidación del CIS sólo fue la consecuencia directa de la negativa a prorrogar ese plazo, que implicaba necesariamente la imposibilidad de ejecutar la ayuda.

— La Comisión se alejó, asimismo, de la postura adoptada en su escrito de 21 de septiembre de 1995, en el que pedía al CIS que le indicase el importe de los gastos realizados a fin de determinar la cuota de participación del FEDER.

46 Es preciso señalar que la insuficiencia o la falta de motivación es un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 230 CE y constituye un motivo de orden público que debe ser examinado de oficio por el juez comunitario (sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1997, Comisión/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, apartado 24, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 67; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de marzo de 2001, Métropole télévision/Comisión, T-206/99, Rec. p. II-1057, apartado 43).

47 Asimismo, ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, la motivación de una decisión individual lesiva debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (sentencias Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 63, y Métropole télévision/Comisión, antes citada, apartado 44).

48 Pues bien, en el presente asunto la Decisión impugnada no se pronuncia sobre los distintos hechos y alegaciones expuestos, en particular sobre si esos elementos podían justificar o no el reembolso de los gastos realizados por el CIS antes de suprimirse la ayuda, a pesar de que la respuesta a esta cuestión es esencial para permitir al Tribunal de Primera Instancia examinar el fundamento de la Decisión impugnada.

49 En efecto, en la parte relativa al «Desarrollo del proyecto», la Decisión impugnada se limita a señalar que «el beneficiario fue declarado en liquidación el 20 de octubre de 1995» (sexto considerando), que la declaración final de gastos, así como la

documentación correspondiente, fueron transmitidas a la Comisión, y que los gastos declarados por el beneficiario ascendían a 711.584.000 ITL, de los que 688.505.743 ITL habían sido declarados subvencionables a raíz de la verificación efectuada por las autoridades de la Regione Siciliana (séptimo considerando).

50 En la parte relativa a la «Respuesta del Estado miembro interesado», la Decisión impugnada precisa lo siguiente (décimo considerando):

«Mediante escrito de 11 de marzo de 2002 [...], las autoridades italianas transmitieron la información complementaria solicitada, preparada por el liquidador [del CIS]. Esta información confirma que:

— Los gastos comunicados ascendían a 711.584.000 ITL y los declarados subvencionables, a raíz de la certificación realizada por las autoridades de la Regione Siciliana, ascendían a 688.505.743 ITL..

— Las actividades relativas a la subvención global estaban relacionadas exclusivamente con la medida nº 1, "estructuración del centro informativo".

— El derecho al pago se basaba en el presupuesto de que la no realización del objetivo fijado no se debió a la actividad (o inactividad) del CIS, sino al retraso en la celebración del convenio entre la Regione Siciliana y el beneficiario, y en consecuencia a la cofinanciación tardía de la Regione Siciliana.»

51 En la parte relativa a la «Apreciación de la Comisión», la Decisión impugnada sólo afirma lo siguiente (duodécimo considerando):

«[...]

— No se ha alcanzado el objetivo de la subvención global consistente en realizar las actividades descritas en el artículo 5 del convenio [entre el CIS y la Comisión], dado que, de las siete medidas previstas en este artículo, sólo se ha realizado la medida nº 1, "estructuración del centro informativo CIS".

— Los argumentos aducidos por el CIS no justifican tampoco que se tomen en consideración los gastos comunicados y relativos a la medida "estructuración del centro informativo CIS". Las razones presentadas para explicar el fracaso de la subvención global, ligadas a la cofinanciación tardía por parte de las autoridades italianas, no justifican la solicitud de contribución comunitaria, dado que la subvención se concedió para la realización de las actividades indicadas en el convenio [entre el CIS y la Comisión]. La concesión de la subvención global tenía como objetivo la actividad de un centro informativo. Este centro nunca llegó a funcionar y fue declarado en liquidación después de haber realizado una sola de las siete medidas previstas en el convenio [entre el CIS y la Comisión]. Por consiguiente, el [incumplimiento] del convenio [entre el CIS y la Comisión] justifica la supresión de la ayuda concedida consistente en una subvención global y la devolución del anticipo abonado.»

52 Procede señalar que la Decisión impugnada no menciona lo acaecido entre el 2 de septiembre de 1993, fecha en que se firmó el convenio entre el CIS y la Comisión, y el 20 de octubre de 1995, fecha en la que el CIS fue declarado en liquidación.

53 En primer lugar, la Decisión impugnada no hace referencia alguna a la primera solicitud de prórroga de los plazos presentada por el CIS a la Comisión el 12 de noviembre de 1993, ni a la decisión de la Comisión de prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1994 el plazo concedido para contraer los compromisos financieros previsto en el artículo 3, párrafo primero, de la Decisión de autorización.

54 En segundo lugar, no se menciona en la Decisión impugnada la negativa de la Comisión a acordar la segunda prórroga de los plazos solicitada por la Regione Siciliana, lo que tuvo el efecto automático de impedir al CIS aplicar la ayuda. La Comisión no ha encontrado esos dos documentos, como pudo indicar al Tribunal de Primera Instancia al responder al requerimiento de que los aportase. No obstante, es necesario señalar, de modo incidental, que el artículo 3, párrafo segundo, de la Decisión de autorización permitía a la Comisión prorrogar los plazos si así lo justificaba la información proporcionada.

55 En tercer lugar, en la Decisión impugnada no se menciona el escrito de la Comisión al CIS, de 21 de septiembre de 1995, aun cuando este escrito informa al CIS de que la «[segunda] solicitud de prórroga de los plazos para contraer los compromisos financieros no ha podido ser acogida por la Comisión por no existir ninguna decisión válida de compromiso respecto a las empresas beneficiarias». Procede señalar que la razón aducida en este escrito se opone a la postura manifestada en la reunión del comité de supervisión del proyecto, que tuvo lugar en Palermo el 15 de diciembre de 1994 en presencia de representantes del CIS, de un funcionario de la DG «Política regional» de la Comisión y de funcionarios de la Regione Siciliana, en la que se habló de la cuestión de los compromisos que debían contraerse antes del 31 de diciembre de 1994. En esta reunión, el funcionario de la Comisión indicó, según se expone en las observaciones del CIS sobre la decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, transmitidas a la Comisión el 11 de marzo de 2002 y no rechazadas por ésta: «en el caso concreto del CIS, se podría considerar que la decisión por la cual su consejo de administración aprobase los proyectos de ejecución de las medidas y el compromiso global de realizar el proyecto del modo previsto se incluye en el concepto de "compromisos que deben haberse contraído antes del 31 de diciembre de 1994"». Por lo tanto, precisamente para ajustarse a esta interpretación el consejo de

administración del CIS adoptó, el 20 de diciembre de 1994, varias decisiones relativas a la ejecución del proyecto, en particular de la medida nº 3 (oferta de un servicio informativo avanzado para las empresas), para la cual se habían determinado las bases de datos y los recursos humanos que se necesitaban, y la medida nº 5 (utilización de oficinas exteriores), respecto a la cual se habían aprobado los proyectos de viabilidad.

56 Pues bien, sobre tal extremo, la Decisión impugnada afirma que sólo se había realizado la medida nº 1 (estructuración del centro informativo), sin pronunciarse sobre los argumentos aducidos por el CIS en el escrito de 11 de marzo de 2002, antes citado, respecto a la ejecución de las medidas nºs 3 y 5, incluso antes de que la Comisión denegase la segunda prórroga de los plazos.

57 En cuarto lugar, la Decisión impugnada ignora asimismo el contenido del escrito de la Comisión al CIS, de 21 de septiembre de 1995, en la medida en que solicitaba al CIS que le comunicase, «a la mayor brevedad, el importe al que ascienden [sus] compromisos [...] a fin de determinar el importe de los [de la Comisión]». Se puede deducir razonablemente de esta solicitud que la Comisión había aceptado reembolsar una parte de los gastos realizados por el CIS para la ejecución de la ayuda.

58 Por otra parte, la Decisión impugnada, que, sin embargo, basa la supresión de la ayuda y la denegación del reembolso controvertido en la inejecución de la totalidad de las medidas contempladas en el artículo 5 del convenio entre el CIS y la Comisión, no tiene en cuenta la posibilidad recogida en el artículo 14 de ese convenio, con arreglo al cual, cuando el intermediario sea responsable de incumplimientos graves, la Comisión puede resolver los compromisos asumidos en virtud del convenio, «reconociendo al intermediario las cantidades debidas por los compromisos contraídos y por las actividades realizadas para aplicar la subvención global hasta la fecha en que se le comunique la rescisión». Pues bien, si los gastos realizados para ejecutar la subvención global pueden ser reembolsados en el supuesto de incumplimientos graves por parte del intermediario, es difícil

comprender por qué tales gastos no pueden ser reembolsados cuando el demandante no ha incurrido en tales incumplimientos.

59 En consecuencia, de todo lo precedente resulta que la Decisión impugnada adolece de vicios de motivación tales que el Tribunal de Primera Instancia no puede ejercer su control. El Tribunal de Primera Instancia no puede apreciar, en particular, la legalidad de la Decisión impugnada respecto a los principios de proporcionalidad y de protección de la confianza legítima.

60 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión ha incumplido la obligación de motivación que le impone el artículo 253 CE. En efecto, la Decisión impugnada no motiva de modo suficiente la cuestión del reembolso de la cuota del FEDER por lo que se refiere a los gastos realizados por el CIS en el marco de la ayuda por un importe certificado de 688.505.743 ITL.

Costas

61 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión y dado que el demandante ha solicitado que se condene en costas a la parte demandada, procede condenar a ésta a abonar sus propias costas, así como las del demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) **Anular la Decisión C(2002) 4155 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2002, relativa a la supresión de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, concedida por la Decisión C(93) 256/4 de la Comisión, de 16 de febrero de 1993, en la medida en que suprime la ayuda respecto a los gastos realizados por el Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA por un importe certificado de 688.505.743 liras italianas.**

2) **Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las del demandante.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de junio de 2005.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

J.D. Cooke