SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

de 15 de abril de 2011 *

En el asunto T-297/05,

IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH, con domicilio social en Múnich (Alemania), representada por los Sres. H.-J. Prieß, M. Niestedt y C. Pitschas, abogados,

parte demandante,

y

Comisión Europea, representada por el Sr. B. Schima, en calidad de agente, asistido por el Sr. C. Arhold, abogado,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 13 de mayo de 2005 [ENTR/01/Audit/RVDZ/ss D(2005) 11382] por la que se anula la Decisión de la Comisión de 4 de agosto de 1992 (003977/XXIII/A3 – S92/DG/ENV8/LD/kz) que concedía una ayuda económica de 530.000 ecus en el marco del proyecto Ecodata,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera),

integrado por el Sr. J. Azizi (Ponente), Presidente, y la Sra. E. Cremona y el Sr. S. Frimodt Nielsen, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de junio de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El vigésimo considerando del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), en la versión aplicable a los hechos del presente asunto, tiene el siguiente tenor:

«[…] En los casos de fraude […], es preciso remitir en el presente Reglamento a las disposiciones vigentes relativas a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y a la lucha contra la corrupción en que estén involucrados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros.»

2 El artículo 72, apartado 2, del Reglamento financiero dispone:

«La institución podrá formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados en una decisión que constituirá título ejecutivo a tenor del artículo 256 [CE].»

3 A tenor del artículo 109 del Reglamento financiero, que lleva por título «Principios de concesión»:

«1. La concesión de subvenciones estará sometida a los principios de transparencia, igualdad de trato, no acumulación, irretroactividad y cofinanciación.

2. La subvención no podrá tener por objeto o efecto producir beneficio alguno al perceptor de la misma.»

4 El artículo 119, apartado 2, del Reglamento financiero dispone:

«En el supuesto de que el perceptor de la subvención incumpliere sus obligaciones legales y convencionales, la subvención será suspendida y, a continuación, reducida o suprimida en los casos contemplados en las normas de desarrollo, una vez que el perceptor haya tenido la posibilidad de formular sus observaciones.»

5 El artículo 183, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento financiero (DO L 357, p. 1; en lo sucesivo, «normas de desarrollo»), relativo al artículo 119 del Reglamento financiero y titulado «Suspensión y reducción de subvenciones», establece, en la versión aplicable a los hechos del presente asunto:

«1. El ordenador competente suspenderá los pagos y, en función del estado en que se halle el procedimiento, reducirá la subvención o solicitará el reembolso de la cantidad correspondiente al beneficiario o beneficiarios:

a) en caso de inejecución, ejecución incorrecta, ejecución parcial o tardía de la acción o del programa de trabajo aprobado;

[…]»

6 El Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), establece en su título I, que lleva por nombre «Principios generales»:

«Artículo 1

1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.

Artículo 2

1. Los controles y las medidas y sanciones administrativas sólo se establecerán en la medida en que sean necesarias para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades.

2. No se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad. En caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.

3. Las disposiciones del Derecho comunitario determinarán la naturaleza y el alcance de las medidas y sanciones administrativas necesarias para la correcta aplicación de la normativa de que se trate en función de la naturaleza y gravedad de la irregularidad, del beneficio concedido o de la ventaja obtenida y del grado de responsabilidad.

4. A reserva del Derecho comunitario aplicable, los procedimientos relativos a la aplicación de los controles y de las medidas y sanciones comunitarias se regirán por el Derecho de los Estados miembros.

Artículo 3

1. El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.

Para las irregularidades continuas o reiteradas, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. Para los programas plurianuales, el plazo de prescripción se extenderá en todo caso hasta el cierre definitivo del programa.

La prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma. El plazo de prescripción se contará de nuevo a partir de cada interrupción.

No obstante, la prescripción se obtendrá como máximo el día en que expire un plazo de tiempo igual al doble del plazo de prescripción sin que la autoridad competente haya pronunciado sanción alguna, menos en aquellos casos en que el procedimiento administrativo se haya suspendido de acuerdo con el apartado 1 del artículo 6.

2. El plazo de ejecución de la resolución que fije la sanción administrativa será de tres años. Este plazo empezará a contar a partir del día en que la resolución sea definitiva.

Los casos de interrupción y de suspensión se regirán por las disposiciones pertinentes del Derecho nacional.

3. Los Estados miembros conservarán la posibilidad de aplicar un plazo más largo que el previsto respectivamente en el apartado 1 y en el apartado 2.»

7 El Reglamento nº 2988/95 establece en su título II, bajo el nombre de «Medidas y sanciones administrativas»:

«Artículo 4

1. Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

— la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,

— […]

2. La aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1 se limitará a la retirada de la ventaja obtenida, incrementada, en su caso, con intereses que podrán determinarse de forma global.

3. Los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada.

4. Las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones.

Artículo 5

1. Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

[…]

c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;

d) la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad;

[…]

Artículo 6

1. Sin perjuicio de las medidas y de las sanciones administrativas comunitarias adoptadas sobre la base de los reglamentos sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, la imposición de sanciones pecuniarias, como las multas administrativas, podrá suspenderse por decisión de la autoridad competente si se hubiera iniciado un procedimiento penal contra la persona de que se trate en relación con los mismos hechos. La suspensión del procedimiento administrativo suspenderá el plazo de prescripción previsto en el artículo 3.

[…]

Artículo 7

Las medidas y sanciones administrativas comunitarias podrán aplicarse a los agentes económicos mencionados en el artículo 1, es decir, a las personas físicas o jurídicas y a las demás entidades a las cuales el Derecho nacional reconozca capacidad jurídica, que hayan cometido la irregularidad. Podrán también aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida.»

8 El artículo 2, apartado 1, del Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1996, C 313, p. 2; en lo sucesivo, «Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas»), establece, bajo el título «Corrupción pasiva»:

«A efectos del presente Protocolo constituirá corrupción pasiva el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero, o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o no cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función, que cause o pueda causar perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.»

9 Según el artículo 3, apartado 1, del mismo Protocolo, titulado «Corrupción activa»:

«A efectos del presente Protocolo constituirá corrupción activa el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para éste o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función que cause o pueda causar perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.»

Hechos que originaron el litigio

Procedimiento de convocatoria de propuestas y ejecución del proyecto Ecodata

10 Mediante su aprobación definitiva del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1992, el Parlamento Europeo decidió que «se [emplearía] una

cantidad de 530.000 ecus, como mínimo, para apoyar una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa» [capítulo B2, artículo 7100 (turismo)] (DO L 26, p. 1, 659; en lo sucesivo, «presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992»).

11 El 26 de febrero de 1992, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* una convocatoria de propuestas con objeto de subvencionar proyectos en el ámbito del turismo y del medio ambiente (DO C 51, p. 15). En ella señaló que se proponía asignar 2 millones de ecus en total y seleccionar aproximadamente veinticinco proyectos que podían optar a financiación para cubrir hasta un 60 % de sus costes totales.

12 El 22 de abril de 1992, la demandante, IPK Internacional – World Tourism Marketing Consultants GmbH (en lo sucesivo, «IPK»), con domicilio social en Alemania, que desempeña su actividad en el ámbito del turismo, presentó una solicitud de apoyo económico para un proyecto de creación de una base de datos sobre el turismo ecológico en Europa con el nombre de «Ecodata» (en lo sucesivo, «proyecto Ecodata»). IPK debía hacerse cargo de la coordinación del proyecto. Sin embargo, para la realización de los trabajos, IPK debía colaborar con tres socios, a saber, la empresa francesa Innovence, la empresa italiana Tourconsult y la empresa griega 01-Pliroforiki. La propuesta no precisaba nada acerca del reparto de tareas entre estas empresas, sino que se limitaba a indicar que todas ellas eran «consultoras especializadas en turismo, así como en proyectos relativos a la información y al turismo».

13 Mediante escrito de 4 de agosto de 1992 (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»), la Comisión, a propuesta del Sr. Tzoanos, Jefe de la Unidad 3, «Turismo», de la Dirección A, «Promoción de la Empresa y Mejora del Entorno Empresarial», de la Dirección General «Política de la Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social» (DG XXIII), concedió a IPK una ayuda económica de 530.000 ecus para el proyecto Ecodata (en lo sucesivo, «ayuda económica controvertida»). La Comisión instó a IPK a firmar y remitir la «declaración del beneficiario de una ayuda económica», que se adjuntaba a

la Decisión de concesión y en la que figuraban los requisitos de percepción de dicha ayuda. La citada declaración estipulaba que el 60 % del importe de la ayuda se pagaría en el momento en el que la Comisión recibiera la declaración del beneficiario debidamente firmada por IPK y que el saldo se abonaría después de la recepción y de la aceptación por parte de la Comisión de los informes sobre la ejecución del proyecto. La declaración indicaba en su punto 7 que el beneficiario aceptaba renunciar al pago del posible saldo en caso de incumplir los plazos estipulados en los puntos 4 y 5 para la remisión de los informes sobre el desarrollo del proyecto y la utilización de la ayuda económica. A tenor del punto 8 de dicha declaración, en el supuesto de que la relación de gastos no justificase la utilización del importe de la ayuda económica, el beneficiario aceptaba devolver a la Comisión, a petición de ésta, las cantidades no justificadas ya abonadas. El 23 de septiembre de 1992 IPK firmó la declaración, que se registró en la DG XXIII de la Comisión el 29 de septiembre de 1992.

14 El 24 de noviembre de 1992, el Sr. Tzoanos convocó a IPK y a 01-Pliroforiki a una reunión que se celebró en ausencia de los otros dos socios del proyecto. En esa ocasión, el Sr. Tzoanos propuso que la mayor parte del trabajo y de los fondos se asignaran a 01-Pliroforiki. Parece ser que IPK se opuso a esta exigencia.

15 La primera parte de la ayuda económica, en concreto, 318.000 ecus (el 60 % de la subvención total de 530.000 ecus), se pagó en enero de 1993.

16 A finales de febrero de 1993 se retiró el expediente del proyecto Ecodata al Sr. Tzoanos. Seguidamente, se iniciaron un procedimiento disciplinario contra éste e investigaciones internas sobre los asuntos tramitados por él. El procedimiento disciplinario condujo a la separación del servicio del Sr. Tzoanos, con efectos a partir del 1 de agosto de 1995. En cambio, la investigación interna sobre el procedimiento administrativo que condujo a la Decisión de concesión no reveló irregularidad alguna.

17 A resultas de un informe de evaluación negativo sobre la ejecución del proyecto Ecodata, la Comisión, mediante Decisión de 3 de agosto de 1994 (en lo sucesivo, «Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994» o «Decisión controvertida»), denegó el pago del segundo tramo de la ayuda económica, por un importe de 212.000 ecus, e indicó su deseo de continuar examinando si reclamar eventualmente la devolución del primer tramo de la citada ayuda.

Procedimiento contencioso relativo a la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994

18 IPK planteó un recurso con objeto de que se anulase la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994, que dio lugar a un primer procedimiento contencioso ante los órganos jurisdiccionales comunitarios (en lo sucesivo, «primer procedimiento contencioso»).

19 Mediante la sentencia de 15 de octubre de 1997, IPK/Comisión (T-331/94, Rec. p. II-1665), el Tribunal desestimó el recurso.

20 Para fundamentar dicha desestimación, el Tribunal declaró en particular, en el apartado 47 de la citada sentencia, lo siguiente:

«[...] [IPK] no puede censurar a la Comisión el hecho de haber ocasionado retrasos en la ejecución del proyecto [Ecodata]. A este respecto, debe señalarse que [IPK] esperó hasta el mes de marzo de 1993 para iniciar las negociaciones con sus colaboradoras para proceder al reparto de las tareas con vistas a la ejecución del proyecto, cuando era ella la empresa coordinadora. De este modo, [IPK] dejó pasar la mitad del tiempo previsto para la ejecución del proyecto sin haber podido iniciar ningún trabajo efectivo de modo razonable. Aun cuando [IPK] aportó indicios de que uno o varios funcionarios de la Comisión se habían injerido en el proyecto de manera desconcertante durante el período transcurrido entre noviembre de 1992 y febrero de 1993, no ha

demostrado de modo alguno que dichas injerencias le impidieran iniciar una cooperación efectiva con sus colaboradoras antes del mes de marzo de 1993.»

21 A raíz de un recurso de casación interpuesto por IPK, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General y le devolvió el asunto (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1999, IPK/Comisión, C-433/97 P, Rec. p. I-6795).

22 Para fundamentar su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, lo siguiente:

«15 […] Procede observar que, como resulta del apartado 47 de la sentencia impugnada, [IPK] aportó indicios relativos a las injerencias en la gestión del proyecto, injerencias cometidas por funcionarios de la Comisión y detalladas en los apartados 9 y 10 de la sentencia impugnada, que podían haber obstaculizado el desarrollo correcto del proyecto.

16 En esas circunstancias, incumbía a la Comisión demostrar que, pese a los comportamientos controvertidos, [IPK] podía gestionar el proyecto de forma satisfactoria.

17 De ello resulta que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al exigir a [IPK] que aportara la prueba de que los comportamientos de los funcionarios de la Comisión la habían privado de cualquier posibilidad de iniciar una cooperación efectiva con las colaboradoras del proyecto.»

23 Como consecuencia de la devolución, el Tribunal estimó el recurso mediante sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión (T-331/94, Rec. p. II-779).

24 En su sentencia, en el epígrafe titulado «Sobre el objeto del litigio», el Tribunal declaró lo siguiente:

«34 En el marco del presente recurso, el Tribunal de Primera Instancia debe pronunciarse sobre la legalidad de la decisión de la Comisión por la que se deniega el pago de la segunda parte de la [ayuda económica] concedida a la demandante para la realización del proyecto Ecodata. Los motivos de esta denegación figuran en la decisión [controvertida] y en el escrito de 30 de noviembre de 1993, al que se remite dicha decisión.

35 No obstante, debe señalarse que el escrito de 30 de noviembre de 1993 consta de dos partes. La primera, en concreto, los puntos 1 a 5 del escrito, se refiere a la negativa de la Comisión a pagar la segunda parte de la [ayuda económica] y, por tanto, contiene los motivos de la decisión [controvertida]. La segunda, esto es, los puntos 6 a 12 del escrito, se refiere a la eventual recuperación del 60 % de la [ayuda económica] ya pagado. Pues bien, hasta la fecha la Comisión aún no ha adoptado ninguna decisión respecto a esta recuperación.

36 De ello se deduce, como reconoció la Comisión en la vista, que los puntos 6 a 12 del escrito de 30 de noviembre de 1993 no forman parte de los motivos de la decisión [controvertida]. Estos puntos se han incluido únicamente a los fines de una eventual decisión futura de la Comisión de exigir la devolución de la parte de la [ayuda económica] ya abonada. Por tanto, procede declarar la inadmisibilidad de la alegación que la demandante ha desarrollado en su demanda en relación con los puntos 6 a 12 del escrito de 30 de noviembre de 1993.»

25 Por lo que respecta al fondo del asunto, el Tribunal se pronunció en los siguientes términos:

«85 En estas circunstancias y a falta de otras alegaciones de la Comisión, es forzoso señalar que [la Comisión] no ha aportado la prueba de que, a pesar de sus injerencias, especialmente las destinadas a incluir a Studienkreis en el proyecto […], "[IPK] seguía pudiendo gestionar el proyecto [Ecodata] de forma satisfactoria".

86 Por consiguiente, habida cuenta, por una parte, de que, desde el verano de 1992 hasta, al menos, el 15 de marzo de 1993, la Comisión insistió a [IPK] para que Studienkreis participara en el proyecto […] –aunque la propuesta de [IPK] y la Decisión de concesión […] no preveían la participación de esta empresa en el proyecto [Ecodata]–, lo que necesariamente retrasó la ejecución del proyecto, y, por otra parte, que la Comisión no ha aportado la prueba de que, a pesar de esta injerencia, [IPK] seguía pudiendo gestionar el proyecto de forma satisfactoria, debe llegarse a la conclusión de que la Comisión violó el principio de buena fe al denegar el pago de la segunda parte de la [ayuda económica] debido a que el proyecto no se había terminado el 31 de octubre de 1993.»

26 El Tribunal examinó a continuación la alegación de la Comisión, basada en una colusión entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki e IPK, formulada por la Comisión en el escrito de contestación a la demanda y precisada después con mayor profundidad en sus escritos subsiguientes, y declaró en particular lo siguiente:

«88 No obstante, por lo que se refiere a esta última injerencia, ya que la Comisión insiste en la existencia de una colusión ilícita entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki [e IPK] […], procede pronunciarse además sobre la aplicación del principio *fraus omnia corrumpit,* que, según la Comisión, debe hacer que se desestime el presente recurso.

89 A este respecto la Comisión explica […] que la decisión [de concesión] fue el resultado de una colusión ilícita entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki [e IPK]. En apoyo de su tesis la Comisión se remite a las actas de los interrogatorios que tuvieron lugar en el marco de la investigación llevada a cabo por la justicia belga contra el Sr. Tzoanos […] Señala que el Sr. Freitag, gerente y propietario de [IPK], ha declarado que el Sr. Tzoanos le había pedido que le nombrara socio comanditario de ETIC [European Travel Intelligence Center], una de sus sociedades, dándole a entender que, en el futuro, [IPK] obtendría más fácilmente contratos de la Comisión […] Además, continúa la Comisión, el Sr. Tzoanos indicó al Sr. Freitag que un proyecto mencionado por éste en una conferencia de la DG XXIII en Lisboa en mayo de 1992 "podía salir adelante" si se le abonaba una comisión de 30.000 ECU […] En apoyo de su alegación, la Comisión señala además que, a partir de junio de 1992, el Lex Group representó a ETIC en Grecia (folleto nº 1/92 de ETIC). Pues bien, el fundador del Lex Group era el Sr. Tzoanos y la función de responsable de los contactos con los clientes se había encomendado a la Sra. Sapountzaki, novia suya entonces y que más tarde se convertiría en su esposa. 01-Pliroforiki sucedió al Lex Group como representante en Grecia de ETIC. La Comisión también se remite a la declaración del Sr. Franck, empleado de ETIC, que, en su opinión, demuestra claramente la existencia de una conducta colusoria entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki [e IPK] […] Según la Comisión, es significativo que Innovence, única colaboradora de [IPK] en el marco del proyecto que no tenía vínculos con el Sr. Tzoanos ni con el Sr. Freitag, no hubiera sido invitada a la reunión del 24 de noviembre de 1992 […] que se celebró en las oficinas de ETIC. La Comisión señala además que el Sr. Tzoanos disponía del número de teléfono privado del Sr. Freitag. En la conversación telefónica que mantuvo el Sr. von Moltke con el Sr. Freitag el 10 de marzo de 1993, éste cubrió al Sr. Tzoanos, convirtiéndose así en su cómplice. En la vista, la Comisión también se remitió a la sentencia del Tribunal de grande instance de Paris (Sala Duodécima) de 22 de septiembre de 2000, mediante la que se condenó al Sr. Tzoanos a una pena de cuatro años de prisión por cohecho.

90 El Tribunal de Primera Instancia constata que ni en la decisión [controvertida] ni en el escrito de 30 de noviembre de 1993, al que aquélla se remite, se menciona la existencia de una conducta colusoria entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki [e IPK] que impidiera el pago de la segunda parte de la [ayuda económica] a esta última. La decisión [controvertida] y el escrito de 30 de noviembre de 1993 tampoco

contienen ninguna indicación de que la Comisión considerara que la [ayuda económica] se había concedido a [IPK] de forma irregular. En estas circunstancias, la explicación proporcionada por la Comisión sobre la supuesta existencia de una colusión ilícita entre las partes afectadas no puede considerarse sino una aclaración, en el marco del procedimiento, de los motivos formulados en la decisión [controvertida] […]

91 Habida cuenta de que, en virtud del artículo [230 CE], el Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a controlar la legalidad de la decisión [controvertida] basándose en los motivos contenidos en dicho acto, no puede acogerse la alegación de la Comisión relativa al principio *fraus omnia corrumpit.*

92 Procede añadir que si, después de adoptar la decisión [controvertida], la Comisión hubiera estimado que los indicios mencionados en el apartado 89 *supra* eran suficientes para afirmar la existencia de una colusión ilícita entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki [e IPK] que viciaba el procedimiento de concesión de la subvención al proyecto Ecodata, habría podido, en lugar de formular en este procedimiento un motivo no mencionado en dicha decisión, retirarla y adoptar una nueva decisión por la que no sólo se denegara el pago de la segunda parte de la [ayuda económica], sino también se ordenara la devolución de la parte ya abonada.»

27 La Comisión e IPK interpusieron sendos recursos de casación contra la citada sentencia del Tribunal. Para fundamentar su recurso de casación, la Comisión invocó, en particular, un quinto motivo basado en que no se examinó el principio *fraus omnia corrumpit.* Por su parte, IPK estimó que procedía anular la sentencia recurrida en la medida en que ésta, en sus apartados 34 a 36, partía del principio de que los puntos 6 a 12 de la motivación del escrito de la Comisión de 30 de noviembre de 1993 no formaban parte de la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994.

28 Mediante sentencia de 29 de abril de 2004, IPK-München/Comisión (C-199/01 P y C-200/01 P, Rec. p. I-4627), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación de IPK por considerarlo inadmisible y el de la Comisión por infundado.

29 Por lo que respecta al quinto motivo invocado por la Comisión, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«62 Mediante sus motivos segundo y quinto, que procede examinar conjuntamente y en primer lugar, la Comisión critica al Tribunal de Primera Instancia no haber tenido en cuenta las consideraciones expuestas en los apartados 15 y 16 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1999, IPK/Comisión, [C-433/97 P, Rec. p. I-6795], en particular en cuanto a la pertinencia de la supuesta colusión ilícita entre el [Sr. Tzoanos], […] 01-Pliroforiki e IPK.

63 La Comisión sostiene que esa colusión retrasó la ejecución del proyecto por lo menos hasta febrero de 1993, ya que, por una parte, los socios del proyecto no podían ponerse de acuerdo sobre la atribución de los fondos exigidos a favor del socio griego por [el Sr. Tzoanos], lo que supuso la suspensión temporal del proyecto, y por otra parte, IPK encubría expresamente las maniobras [del Sr. Tzoanos]. Añade que, en virtud de los apartados 15 y 16 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1999, IPK/Comisión, [C-433/97 P, Rec. p. I-6795], el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido comprobar si la Comisión había demostrado que, pese a los comportamientos controvertidos, IPK seguía pudiendo gestionar el proyecto de forma satisfactoria. Por tanto, la Comisión afirma que al dejar de lado su alegación relativa a dicha colusión ilícita por considerarla fuera de lugar, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho.

64 Por otro lado, la Comisión alega que, al declarar que no era un órgano jurisdiccional penal y que no podía examinar la cuestión de dicha colusión, el Tribunal de Primera Instancia ignoró el principio *dolo agit, qui petit, quod statim redditurus est* y el principio *fraus omnia corrumpit.*

65 En cambio, IPK señala que no hubo ninguna colusión ilícita entre el [Sr. Tzoanos], […] 01-Pliroforiki y ella misma. Sostiene que, en cualquier caso, la legalidad de la decisión debe apreciarse solamente en relación con la motivación con la que se adoptó y, como declaró el Tribunal de Primera Instancia, la decisión controvertida no contiene ninguna afirmación relativa a la supuesta colusión ilícita de IPK con [el Sr. Tzoanos] y […] 01-Pliroforiki.

66 Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión lesiva tiene la finalidad de permitir al Tribunal de Justicia el ejercicio de su control sobre la legalidad de la decisión y de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está bien fundada o si está afectada por algún vicio que permita impugnar su legalidad. De ello se deduce que la motivación debe comunicarse, en principio, al interesado al mismo tiempo que la decisión que resulte lesiva para él, y que la falta de motivación no puede subsanarse por el hecho de que el interesado tenga conocimiento de la motivación de la decisión durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia […]

67 Además, en virtud del artículo [230 CE], el Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a controlar la legalidad de la decisión controvertida basándose en los motivos contenidos en este acto.

68 En el caso de autos, mediante la decisión controvertida, la Comisión se negó a pagar a IPK, por los motivos recogidos en el escrito de 30 de noviembre de 1993, el 40 % aun pendiente de la ayuda económica de 530.000 ECU que había previsto para el proyecto. En ese escrito, la Comisión comunicó a IPK que estimaba que el trabajo efectuado hasta el 31 de octubre de 1993 no se correspondía de forma satisfactoria con lo que se había previsto en la propuesta y especificó las razones que le habían llevado a adoptar esta decisión en los puntos 1 a 6 de este mismo escrito.

69 Del apartado 15 de la presente sentencia se desprende que ni en el escrito de 30 de noviembre de 1993 ni en la decisión controvertida se mencionó la existencia de una colusión entre el [Sr. Tzoanos], […] 01-Pliroforiki e IPK. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia actuó acertadamente al no considerar dicha colusión un motivo de la decisión controvertida.

70 Por otra parte, estimando que ni en el escrito de 30 de noviembre de 1993 ni en la decisión controvertida constaba indicación alguna sobre el hecho de que la Comisión considerara que la ayuda económica se había concedido a IPK de forma irregular, el Tribunal de Primera Instancia concluyó acertadamente que la explicación proporcionada por la Comisión sobre la supuesta existencia de una colusión ilícita entre las partes afectadas no podía considerarse una aclaración en el marco del procedimiento de los motivos formulados en la decisión controvertida y que la jurisprudencia citada en el apartado 66 de la presente sentencia era de aplicación al caso de autos.

71 En consecuencia, en estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia pudo deducir del conjunto de esos motivos, en el apartado 91 de la sentencia recurrida, sin incurrir en error de Derecho, que no podía acogerse la alegación de la Comisión relativa al principio *fraus omnia corrumpit.*»

Procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la Decisión impugnada

30 Mediante escrito de 30 de septiembre de 2004, la Comisión indicó a IPK, en referencia a la sentencia de 29 de abril de 2004, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 28 *supra,* que había llevado a cabo una investigación en profundidad sobre el Sr. Tzoanos que había revelado que éste adjudicaba habitualmente proyectos en los que eran socios empresas griegas y de los que él obtenía beneficios a título personal. La Comisión afirmaba haber reexaminado la legalidad y la regularidad del procedimiento de concesión de la ayuda económica controvertida y haber llegado a

la conclusión de que la Decisión de concesión era ilegal en la medida en que era el resultado de una colusión entre los Sres. Tzoanos y Freitag, director y propietario de IPK. Así pues, la Comisión tenía previsto «anular» la Decisión de concesión.

31 Mediante escritos de 26 de noviembre y de 23 de diciembre de 2004 y de 21 de febrero de 2005, IPK presentó sus observaciones al escrito de 30 de febrero de 2004. En sus misivas de 23 de diciembre de 2004 y de 21 de febrero de 2005, IPK reclamó asimismo el pago del segundo tramo de la ayuda económica controvertida. IPK reiteró formalmente dicha petición mediante escrito de 20 de julio de 2005.

32 Mediante escrito de 13 de mayo de 2005 [ENTR/01/Audit/RVDZ/ss D(2005) 11382], dirigido a IPK y, en particular, al Sr. Freitag (en adelante, «Decisión impugnada»), la Comisión expuso fundamentalmente lo siguiente:

«En estas circunstancias, [la Comisión ha] vuelto a examinar el procedimiento de concesión de la ayuda económica [controvertida] con el fin de comprobar su legalidad y su regularidad.

Por las razones que se expondrán a continuación en los puntos a) a k) [véase el apartado 33 *infra*], [la Comisión ha] llegado a la conclusión de que la concesión de la ayuda económica [controvertida] fue ilegal e irregular en la medida en que fue fruto de una colusión entre el Sr. Tzoanos y [el Sr. Freitag].

Por este motivo, la Comisión ha decidido anular la Decisión anterior de concesión de una ayuda económica de 530.000 ecus en el marco del proyecto Ecodata […]

Conforme a esta Decisión, en primer lugar, la Comisión deniega el pago del segundo tramo de la [ayuda económica controvertida], que asciende a 212.000 ecus y desestima su pretensión de pago de los intereses moratorios.

En segundo lugar, la Comisión recuperará el anticipo de 318.000 ecus más intereses.

Esta orden de ingreso está siendo preparada actualmente y le será remitida a su debido tiempo.»

33 Según la Decisión impugnada, los siguientes datos prueban el acuerdo colusorio entre los Sres. Tzoanos y Freitag:

«a) La propuesta del proyecto Ecodata se presentó en respuesta a la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO C 51, p. 16), el 26 de febrero de 1992, de una convocatoria de propuestas con objeto de subvencionar proyectos en el ámbito del turismo y del medio ambiente. El punto D de dicha convocatoria de propuestas, titulada "Criterios de selección", enumeraba cinco temas prioritarios para los proyectos. La creación de una base de datos, que constituye el objeto del proyecto Ecodata, no figuraba entre esos cinco temas. Por tanto, con arreglo al texto oficial de la convocatoria de propuestas, es imposible comprender por qué remitió usted una propuesta que tenía por objeto la creación de dicha base de datos. Teniendo en cuenta su anterior relación con el Sr. Tzoanos y la prueba de la existencia de contactos entre ustedes en el momento de la propuesta, a la que se hace referencia más adelante, la única explicación es que el Sr. Tzoanos le había informado de que tal proyecto tenía posibilidades de ser subvencionado, a pesar del texto de la convocatoria de propuestas.

b) La selección efectiva del proyecto Ecodata por parte del Sr. Tzoanos [...] fue irregular. La evaluación y la selección de propuestas con vistas a ser financiadas deben basarse en los criterios publicados en la convocatoria de propuestas, con el fin de garantizar la transparencia, la competencia legal y la igualdad de trato y de acceso a la financiación comunitaria. Eso evidentemente no ocurrió en el caso del proyecto Ecodata, ya que éste no se correspondía con ninguno de los cinco temas mencionados en la convocatoria. Los puntos a) y b) indican claramente la existencia de prácticas ilícitas.

c) La convocatoria de propuestas publicada en el *Diario Oficial [de las Comunidades Europeas]* señalaba que el importe disponible para la financiación, que ascendía a un total de 2.000.000 de ecus, se repartiría entre unos veinticinco proyectos. Por tanto, la ayuda económica media que cabía esperar ascendía a 80.000 ecus aproximadamente. Sin embargo, usted remitió una propuesta solicitando una contribución comunitaria de 600.000 ecus (30 % del importe total disponible para la financiación). Esta propuesta no habría sido en absoluto realista si el Sr. Tzoanos no le hubiese informado previamente de que podía esperar un resultado favorable.

d) El presupuesto [general definitivo para el ejercicio] 1992 incluía una nota sobre el presupuesto de Turismo que precisaba que debía dedicarse un importe mínimo de 530.000 ecus a la creación de un sistema de información relativo al turismo ecológico. No obstante, este tema no aparecía en la convocatoria de propuestas publicada el 26 de febrero de 1992. Usted no tenía razón alguna para pensar que, a pesar de la ausencia de toda referencia al tema "base de datos o sistema de información" en la convocatoria de propuestas o a la nota presupuestaria sobre la necesidad de un sistema de información, la Comisión tenía intención de utilizar esa parte del presupuesto en ese momento. La única explicación posible es que [el Sr. Tzoanos] le había informado de su intención, transformando de ese modo el procedimiento de selección en un procedimiento desleal e irregular, que excluía toda competencia.

e) En el transcurso de la investigación realizada por la Comisión, el Sr. Franck, presidente de la sociedad ETIC, informó a dos funcionarios de la Comisión de que el Sr. Tzoanos le había enviado a usted el texto completo de la solicitud de [apoyo económico] (la propuesta [del proyecto] Ecodata). Su única tarea en esa fase consistía […] en volver a copiar el texto con el membrete de IPK y reenviarlo a la Comisión. Según [el Sr. Franck], en aquel momento no estaba prevista ninguna participación real por parte de usted en la ejecución del proyecto; el reparto de fondos entre los socios debía hacerse a razón de un 10 % para usted y un 90 % para los otros socios, entre ellos 01-Pliroforiki, una sociedad griega propuesta por el Sr. Tzoanos. Está claro que tales prácticas en la elaboración de una propuesta falsean el procedimiento de selección y son constitutivas de maniobras colusorias entre un funcionario corrupto y un tercero que aparentemente consiente.

f) Las declaraciones del Sr. Franck fueron confirmadas en parte por uno de sus competidores. Según éste, usted declaró que había hablado con el Sr. Tzoanos antes de presentar la propuesta y que [éste] le informó de que obtendría la ayuda económica si aceptaba tres socios de proyecto designados por él. Se trataba de una propuesta absolutamente inaceptable por parte de un funcionario comunitario y debería haber sido denunciada inmediatamente ante las autoridades responsables. Al seguir tratando con dicho funcionario, usted mostró su voluntad de prestarse a prácticas ilícitas en perjuicio de la Comisión, a pesar de su duradera relación contractual con esta institución.

g) En el transcurso de la ejecución del proyecto [Ecodata], usted tuvo numerosas oportunidades de denunciar que el Sr. Tzoanos había falseado el procedimiento de selección e intentado influir de forma irregular en la adjudicación de fondos. No obstante, durante sus contactos con funcionarios de la DG XXIII […], usted no compartió en ningún momento sus inquietudes, sino que, por el contrario, protegió y defendió al Sr. Tzoanos. Sin embargo, al ser interrogado por la Policía belga en febrero de 1995, usted explicó que, ya en el período de 1989 a 1990

y en 1992, el Sr. Tzoanos había hecho ofertas, en particular sobre [el proyecto] Ecodata, que dejaban entrever claramente sus intenciones corruptas. Aunque en el transcurso del interrogatorio policial usted negó haber aceptado tales ofertas, el hecho de que no denunciase en esa época dichos intentos de corrupción ni a las autoridades ni a los funcionarios de la DG XXIII, sino que, por el contrario, continuase su colaboración con el Sr. Tzoanos, es un serio indicio de un comportamiento ilícito por su parte.

h) Cuando el Director General de la DG XXIII le preguntó en marzo de 1993 si había tenido contacto con el Sr. Tzoanos durante la elaboración de su propuesta, usted negó cualquier manipulación de dicho proyecto por parte del Sr. Tzoanos antes de la presentación de la propuesta y declaró que […] la inclusión de 01-Pliroforiki se basó en una recomendación que el Sr. Tzoanos hizo durante las reuniones que usted mantuvo con él en la época de preparación de la propuesta. Teniendo en cuenta que usted reconoció que el Sr. Tzoanos había realizado anteriormente intentos de corrupción, la aceptación de dicha recomendación antes de presentar su propuesta, propuesta que debía evaluar y aprobar a continuación el propio Sr. Tzoanos a efectos de conceder la [ayuda económica controvertida], constituye otro elemento que prueba que el procedimiento de concesión fue irregular y estuvo falseado.

i) El acta del interrogatorio del Sr. Tzoanos por parte de la Policía belga indica que, según la agenda del Sr. Tzoanos, tuvo lugar una reunión entre usted y el Sr. Tzoanos y entre éste y uno de sus colaboradores durante la fase de preparación de la propuesta del proyecto Ecodata. Este dato concuerda con las declaraciones mencionadas en los puntos e) y f). En consecuencia, el fax que usted envió el 31 de marzo de 1993 al Director General [de la DG XXIII], a petición de éste, indicando que usted no había tenido ningún contacto con el Sr. Tzoanos a lo largo de la fase de preparación de la propuesta, constituye una declaración falsa.

j) Un ejemplo de tales prácticas colusorias parece ser una reunión que tuvo lugar en Bruselas en noviembre de 1992 entre el Sr. Tzoanos y [los socios del proyecto] Ecodata en las oficinas de ETIC, una de sus sociedades, acerca del reparto de fondos entre los socios del proyecto. Innovence, la única sociedad del grupo no vinculada con usted ni con el Sr. Tzoanos, no fue invitada a esa importante reunión. El socio italiano, Tourconsult, estuvo representado por usted, como accionista de dicha sociedad.

k) El hecho de que la prometida (posteriormente esposa) del Sr. Tzoanos trabajase como representante griega de ETIC (creada por IPK) dentro de Lex Group (creada por el Sr. Tzoanos) confirma que los vínculos entre usted mismo y el Sr. Tzoanos venían de largo y eran relativamente estrechos.»

Decisión de recuperación del primer tramo de la ayuda económica

34 Después de que IPK impugnase una nota de adeudo y un recordatorio de pago que la Comisión le dirigió el 13 de junio y el 31 de agosto de 2005, respectivamente, la Comisión adoptó la Decisión C(2006) 6452, de 4 de diciembre de 2006 (en lo sucesivo, «Decisión de recuperación»).

35 En el artículo 1 de dicha Decisión, la Comisión estableció que IPK le debía, a 31 de octubre de 2006, el importe principal de 318.000 euros más los intereses de demora devengados desde el 25 de julio de 2005. En el artículo 3 de la Decisión de recuperación, la Comisión indicó a IPK que, si no pagaba en los quince días siguientes a la notificación de la Decisión de recuperación, se pondría en marcha el procedimiento de ejecución forzosa con arreglo al artículo 256 CE. En el artículo 4 de dicha Decisión

se indicó que ésta constituía un título ejecutivo, en el sentido del artículo 256 CE, párrafo primero.

36 El 15 de mayo de 2007, IPK, sin reconocer una obligación de pago, devolvió a la Comisión la cantidad reclamada en la Decisión de recuperación.

Procedimientos penales contra el Sr. Tzoanos a nivel nacional

37 El procedimiento penal contra el Sr. Tzoanos en Bélgica –en lo que respecta, en particular, a su actuación en relación con el proyecto Ecodata– concluyó con una sentencia de inadmisibilidad de la Cour d'appel de Bruxelles de 6 de mayo de 2008, por causa de prescripción.

38 El procedimiento penal contra el Sr. Tzoanos en Francia, que no tuvo por objeto su actuación en relación con el proyecto Ecodata, dio lugar a su condena en rebeldía por parte del Tribunal de grande instance de Paris, mediante resolución de 22 de septiembre de 2000 (asunto nº 9508001053), a cuatro años de prisión y a una multa por una serie de actos fraudulentos. La Cour d'appel de Paris confirmó dicha condena mediante sentencia de 3 de noviembre de 2005 (asunto nº 04/06084). La Cour de cassation desestimó el recurso de casación interpuesto por el Sr. Tzoanos contra dicha sentencia, mediante sentencia de 20 de diciembre de 2006.

Procedimiento y pretensiones de las partes

39 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 29 de julio de 2005, IPK interpuso el presente recurso.

40 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de diciembre de 2006, IPK planteó una demanda de medidas provisionales para que se suspendiese la ejecución forzosa de la Decisión de recuperación hasta que el Tribunal dictase una resolución ejecutiva en el presente asunto. Dicha demanda se registró con la referencia T-297/05 R.

41 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 16 de febrero de 2007, IPK interpuso un recurso para que se anulase la Decisión de recuperación, registrado con la referencia T-41/07.

42 Mediante el auto de 2 de mayo de 2007, IPK International – World Tourism Marketing Consultants/Comisión (T-297/05 R, no publicado en la Recopilación), el Presidente del Tribunal interpretó la demanda de medidas provisionales a la que se hace referencia en el apartado 40 *supra* en el sentido de que tenía por objeto obtener la suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada (apartado 18 de dicho auto) y desestimó dicha demanda por no existir urgencia.

43 Mediante auto de 20 de noviembre de 2009, IPK International – World Tourism Marketing Consultants/Comisión (T-41/07, no publicado en la Recopilación, apartado 15), el Tribunal decidió, en aplicación del artículo 113 de su Reglamento de Procedimiento, que ya no procedía pronunciarse en el asunto T-41/07, al haber devuelto IPK a la Comisión la cantidad reclamada en la Decisión de recuperación y haber quedado el recurso sin objeto.

44 IPK solicita al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

45 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a IPK.

46 La demandante solicita al Tribunal que varias personas declaren como testigos. Además, con arreglo al artículo 64, apartado 3, letra d), y apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, solicita que la Comisión aporte determinados documentos. Así, solicita fundamentalmente al Tribunal que ordene a la Comisión que aporte, en particular, «los documentos de la DG XXIII y de la Dirección General de Finanzas y Control Financiero sobre el proyecto y todos los documentos relativos a las investigaciones llevadas a cabo en relación con las medidas controvertidas en el presente asunto» y que examine los documentos del primer procedimiento contencioso ante el Tribunal (T-331/94), al ser dichos documentos «pertinentes a los efectos del presente recurso». La Comisión cita también el nombre de varias personas que pueden ser citadas a comparecer como testigos y propone al Tribunal que se base en el expediente del asunto T-331/94.

47 Mediante escrito de 30 de abril de 2010, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento establecidas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal solicitó a las partes que presentaran determinados documentos y les formuló preguntas que les instó a responder por escrito. Las partes dieron cumplimiento a estas diligencias de ordenación del procedimiento en los plazos señalados.

48 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral.

49 En la vista de 9 de junio de 2010 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas oralmente por el Tribunal. Además, en la vista, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento establecidas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal solicitó a las partes que presentasen determinados documentos y escritos y que realizasen por escrito ciertas precisiones. Las partes dieron cumplimiento a estas diligencias de ordenación del procedimiento en los plazos señalados. Después de que las partes hubiesen presentado sus observaciones sobre los documentos y los escritos aportados y sobre las precisiones realizadas, el 2 de septiembre de 2010 concluyó la fase oral.

Fundamentos de Derecho

Observación preliminar

50 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cuatro motivos. El primer motivo se basa en que no se cumplen los requisitos necesarios para anular una decisión de

concesión de una ayuda económica. Los motivos segundo y tercero se basan, respectivamente, en la violación del principio de buena administración y de la obligación de motivación, en el sentido del artículo 253 CE. El cuarto motivo, formulado a título subsidiario, se basa en la «prohibición de adoptar de nuevo decisiones que hayan sido anuladas».

51 El Tribunal considera oportuno exponer, en primer lugar, todas las alegaciones relativas a la prueba de la colusión en la que se basa, en particular, el primer motivo y examinarlas a continuación de forma conjunta con dicho motivo.

Sobre la prueba de la colusión y sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

— Sobre la prueba de una conducta colusoria imputable a IPK

52 IPK cuestiona la realidad de la colusión alegada en la Decisión impugnada. Según IPK, esta alegación, desarrollada por la Comisión después de haber perdido el primer procedimiento contencioso (véanse los apartados 18 a 28 *supra),* tiene como único fin imputar las actuaciones ilegales cometidas en el seno de la Comisión a IPK, que es la auténtica víctima de tales actuaciones.

53 IPK sostiene, en esencia, haber tenido conocimiento del proyecto Ecodata a través de 01-Pliroforiki durante una conversación telefónica el 16 de marzo de 1992, después de la cual 01-Pliroforiki le envió, el 3 de abril de 1992, un borrador del proyecto. IPK desarrolló ampliamente el concepto presentado en dicho borrador y remitió a la Comisión, el 22 de abril de 1992, su primera propuesta del proyecto Ecodata, que contemplaba la colaboración de la sociedades Innovence, Tourconsult y 01-Pliroforiki. No obstante, IPK reconoció en la vista, en respuesta a una pregunta del Tribunal, que no recibió el borrador de proyecto de manos de 01-Pliroforiki hasta el 20 de abril de 1992, de lo cual se dejó constancia en el acta de la vista.

54 Según IPK, después de la Decisión de concesión intentó el Sr. Tzoanos por primera vez –aunque sin éxito, gracias a la oposición de IPK– que se atribuyese a 01-Pliroforiki una parte sustancial de las tareas y de los fondos, debido a su importancia en el sector de las bases de datos. IPK sostiene que, en contra de lo afirmado por la Comisión, no se celebró acuerdo alguno entre IPK y el Sr. Tzoanos acerca de dicho proyecto antes de la Decisión de concesión y que no se había previsto otorgar el 10 % de la ayuda económica a IPK y el 90 % restante a los otros socios del proyecto Ecodata. De hecho, los contactos entre IPK y el Sr. Tzoanos previos a la Decisión de concesión no tuvieron ninguna relación con dicho proyecto y son irrelevantes en el presente procedimiento. IPK siempre se ha comportado, según ella misma, de manera leal con la Comisión y solicitó en vano una entrevista confidencial con los superiores jerárquicos del Sr. Tzoanos para denunciar las actuaciones de éste.

55 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra a), de la Decisión impugnada, esto es, a la inexistencia de una convocatoria de propuestas específica para la elaboración de una base de datos como la del proyecto Ecodata, IPK alega que la convocatoria de propuestas no incluía criterios de selección restrictivos, de modo que, aparte de las restricciones expresas mencionadas en ella y con arreglo al punto B de dicha convocatoria, se podía presentar cualquier proyecto innovador que favoreciese un desarrollo ecológico del turismo. En este contexto, existía un vínculo evidente entre los fondos previstos en el presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992 y la convocatoria de propuestas. Por tanto, no resulta sorprendente que IPK remitiese el proyecto Ecodata.

56 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra b), de la Decisión impugnada, sobre el carácter presuntamente irregular de la selección del proyecto Ecodata por parte del Sr. Tzoanos, IPK señala que ella no tuvo influencia alguna sobre dicho acto, puramente interno, de la Comisión, que, en cualquier caso, no permite extraer la conclusión de la existencia de una colusión. Por lo demás, IPK no comprende por qué es irregular la Decisión de concesión, habida cuenta de que, por una parte, la propuesta del proyecto Ecodata se adaptaba perfectamente a la necesidad de una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa como la mencionada en el presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992, y, por otra, como la propia Comisión reconoció al modificar el tenor literal de la Decisión impugnada respecto al de su escrito de 30 de septiembre de 2004, la selección no debía llevarse a cabo obligatoriamente sólo con arreglo a los criterios formulados a título de ejemplo en la convocatoria de propuestas.

57 En relación con el párrafo noveno, letra c), de la Decisión impugnada, según la cual IPK solicitó una ayuda económica por un importe nada realista de 600.000 ecus, que suponía el 30 % de la dotación global prevista para unos veinticinco proyectos, IPK rechaza la argumentación de la Comisión por ser «contraria al enfoque económico aconsejable». Tal enfoque excluiría de entrada que las ayudas comunitarias se repartan de manera no selectiva entre los proyectos, sin tener en cuenta las características concretas de éstos, su urgencia o su importancia. Por tanto, como IPK había estimado el coste del proyecto Ecodata en 1.000.000 de ecus, presentó una solicitud conforme al porcentaje de cofinanciación comunitaria (60 %).

58 Respecto al párrafo noveno, letra d), de la Decisión impugnada, según la cual la solicitud de IPK únicamente puede explicarse por la intención del Sr. Tzoanos, comunicada a IPK, de aceptar el proyecto Ecodata, IPK señala, fundamentalmente, que tanto el texto del presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992 como el de la convocatoria de propuestas se difundieron y se hallaban a disposición del público. Para sostener la tesis errónea de la Comisión sobre presuntas filtraciones de información sería necesario que dichos textos hubiesen sido confidenciales.

59 IPK rebate el párrafo noveno, letra e), de la Decisión impugnada, basado en el testimonio del Sr. Franck, según el cual, por un lado, el texto de la solicitud de apoyo económico fue preparado íntegramente el Sr. Tzoanos y copiado de nuevo por IPK en papel con membrete antes de enviarlo a la Comisión y, por otro, no se esperaba ninguna participación efectiva de IPK, debiendo recibir ésta el 10 % del importe de la ayuda económica controvertida y debiendo pagarse el 90 % restante sobre todo a 01-Pliroforiki, cuya participación había sido propuesta por el Sr. Tzoanos. Según IPK, no hay ninguna prueba que apoye esta suposición. Por el contrario, el borrador del proyecto Ecodata fue inicialmente concebido por 01-Pliroforiki, en concreto por su presidente, antes de que se transmitiese a IPK.

60 Además, antes de la Decisión de concesión, nunca se planteó que IPK recibiese el 10 % del importe de la ayuda sin realizar contraprestación alguna. Sólo después de dicha Decisión intentó en vano el Sr. Tzoanos inmiscuirse en las relaciones entre los socios del proyecto Ecodata. A juicio de IPK, la Comisión basa sus suposiciones erróneas únicamente en el testimonio no creíble del Sr. Franck. Ahora bien, éste no fue nunca ni empleado ni representante de IPK, sino que su papel se limitó a gestionar una sociedad de consultoría dedicada al alquiler de oficinas en Bruselas a la que IPK estuvo vinculada, durante aproximadamente un año, mediante un contrato de alquiler de una oficina. IPK puso fin a dicho contrato a raíz de graves irregularidades cometidas en perjuicio de ella por el Sr. Franck. A continuación, éste intentó registrar una sociedad con el nombre de IPK International en Luxemburgo, a lo que IPK se opuso. Según IPK, estos hechos están en el origen de las falsas acusaciones del Sr. Franck en su contra.

61 IPK rebate asimismo el párrafo noveno, letra f), de la Decisión impugnada, según la cual el Sr. Tzoanos obligó a IPK a aceptar a tres socios designados por él antes de la Decisión de concesión. La Comisión no cita el nombre del competidor de IPK que se halla en el origen de esta imputación errónea. Sin embargo, IPK considera que se trata de Studienkreis, que tenía gran interés en participar en la ejecución del proyecto Ecodata debido a su inminente insolvencia y cuya participación fue reclamada con insistencia por la Comisión (sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 23 *supra,* apartado 75). Estos hechos bastan para poner en duda la fiabilidad de esta imputación. Por último, esta alegación, lejos de identificar un comportamiento colusorio de IPK, confirma por el contrario, a juicio de ésta, el

carácter ilegal de las actuaciones de la Comisión, que ha mantenido una comunidad de intereses inaceptable con Studienkreis.

62 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra g), de la Decisión impugnada, según la cual IPK no denunció ante la Comisión los comportamientos fraudulentos del Sr. Tzoanos, IPK sostiene que esta alegación no puede corroborar el motivo basado en una presunta colusión, dado que todos los datos invocados son posteriores a la Decisión de concesión. Además, a su juicio esta alegación carece de fundamento porque IPK intentó quejarse ante los superiores jerárquicos de la Comisión de las actuaciones del Sr. Tzoanos, de las que aquélla era víctima. A estos efectos, en agosto de 1992 solicitó una entrevista con el Sr. von Moltke, Director General de la DG XXIII, sin la presencia del Sr. Tzoanos. No obstante, el Sr. von Moltke invitó al Sr. Tzoanos a la entrevista del 30 de septiembre de 1992 e indicó a IPK, según ésta, que el procedimiento de concesión había sido irregular. En la medida en que la Comisión se refiere a los acontecimientos de los años 1989, 1990 y 1992, IPK alega que no disponía en esa época ni de pruebas ni de indicios probatorios que le permitiesen dirigirse a la Comisión. Además, esos acontecimientos no tuvieron relación con el proyecto Ecodata ni influyeron en la Decisión de concesión.

63 Por los motivos mencionados en el apartado 53 *supra,* IPK rechaza también la alegación contenida en el párrafo noveno, letra h), de la Decisión impugnada, según la cual el hecho de haber negado en marzo de 1993 la presunta manipulación del proyecto Ecodata por parte del Sr. Tzoanos antes de su remisión a la Comisión constituye un indicio de la conducta colusoria de IPK.

64 Asimismo, IPK rebate el párrafo noveno, letra i), de la Decisión impugnada, según la cual IPK realizó una declaración falsa, contradicha por el acta –levantada por la Policía belga– del interrogatorio del Sr. Tzoanos, al indicar en un fax de 31 de marzo de 1993 dirigido al Sr. von Moltke que ni el Sr. Freitag ni su empleado tuvieron contacto con el Sr. Tzoanos durante la fase de preparación del proyecto Ecodata.

Efectivamente, tales contactos no tuvieron lugar. IPK añade que, de haber habido contactos, éstos se habrían producido entre el Sr. Tzoanos y el Sr. Franck, habiendo actuado éste, por tanto, sin autorización de IPK y a sus espaldas.

65 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra j), de la Decisión impugnada, según la cual en noviembre de 1992 se celebró una reunión entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki e IPK, que representaba al mismo tiempo a Tourconsult, IPK alega que ignoraba que las sociedades Innovence y Tourconsult no hubiesen sido invitadas. Tampoco ella estaba en condiciones de prever que dicha reunión tuviese por objeto el reparto de tareas entre las empresas participantes. Por otra parte, los intentos de injerencia del Sr. Tzoanos en esa ocasión no constituyen un indicio de la presunta colusión, en la medida en que dicha reunión fue posterior a la Decisión de concesión. IPK añade que, si bien es cierto que poseía una participación simbólica de 1.000 euros en Tourconsult –de la que no ha conseguido retirarse–, no representó a dicha sociedad en la citada reunión a través del Sr. Freitag, que no estaba apoderado a estos efectos. Al contrario, Tourconsult estuvo dirigida y representada por el Sr. F., que actuaba por cuenta de Tourconsult en otros proyectos realizados para la Comisión. En respuesta a una pregunta del Tribunal, IPK precisa que intentó en vano ante el Sr. F. obtener el reembolso de su aportación de capital de 1.000 euros y que finalmente renunció a llevar el asunto ante los tribunales con ese fin.

66 Finalmente, en relación con el párrafo noveno, letra k), de la Decisión impugnada, según la cual la Sra. Sapountzaki, prometida y posteriormente esposa del Sr. Tzoanos, trabajaba como representante griega de ETIC (creada por IPK) dentro de Lex Group (creada por el Sr. Tzoanos), circunstancia que confirma, según la Comisión, que la relación entre los Sres. Freitag y Tzoanos venía de largo y era relativamente estrecha, IPK sostiene que desconocía los vínculos de carácter personal existentes entre el Sr. Tzoanos y su prometida; que ésta, como presunta propietaria de Lex Group, sólo representaba para IPK una persona de contacto en Grecia, y que, en cualquier caso, tal dato no permite llegar a la conclusión de la existencia de una relación larga y estrecha entre IPK y la pareja Tzoanos.

67 Por lo demás, aparte de que la Comisión justificó sus alegaciones basándose en las cuestionables declaraciones del Sr. Tzoanos, perseguido penalmente en Francia y en Bélgica, y del Sr. Franck, que, según IPK, cometió irregularidades en el marco de su actividad por cuenta de ésta, la Comisión no tomó en consideración suficientemente ciertos datos en su descargo que contradicen la existencia de una colusión. Así, nunca se abrieron diligencias penales contra IPK, y las autoridades francesas y belgas llegaron a la conclusión de que no existía la más mínima sospecha de que el Sr. Freitag fuese culpable de un delito. Además, la investigación interna llevada a cabo por la Comisión no demostró que la concesión de la ayuda económica controvertida fuese irregular.

68 Por el contrario, del primer procedimiento contencioso se desprende, según IPK, que la Comisión la presionó ilícitamente (sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 23 *supra,* apartados 75 y 85). Además, IPK denunció con la debida antelación la actuación del Sr. Tzoanos e intentó, desde agosto de 1992, lograr una entrevista confidencial con el Sr. von Moltke sobre este tema.

69 IPK precisa que la investigación de la Policía belga fue consecuencia de una denuncia presentada por ella el 27 de abril de 1994 contra el Sr. von Moltke y de una entrevista que concedió el 4 de mayo de 1994 al diario *The European.* IPK no habría presentado la denuncia si hubiese podido temer acciones legales, siendo la única explicación plausible de esta actuación que no había habido colusión entre ella y el Sr. Tzoanos. Por el contrario, según afirma IPK, se opuso a las exigencias del Sr. Tzoanos, asegurando ella misma la realización y la coordinación de la mayor parte del proyecto Ecodata, frente a lo esperado por el Sr. Tzoanos, que quería favorecer a 01-Pliroforiki. Al haber invertido IPK fondos propios en el proyecto Ecodata, cuyo coste total ascendía a más de un millón de euros, tenía un interés personal y directo en el éxito de dicho proyecto. Pues bien, en el supuesto de que hubiese existido la colusión alegada, los acontecimientos necesariamente se habrían desarrollado de modo diferente. En particular, en tal caso, IPK habría respetado los presuntos acuerdos con el fin de percibir una parte de la ayuda económica sin realizar prestación alguna a cambio.

70 La Comisión estima que el presente litigio debe ubicarse en el marco del sistema de corrupción puesto en marcha a finales de los años ochenta y principios de los noventa por el antiguo jefe de la Unidad «Turismo» de la DG XXIII, el Sr. Tzoanos. Dicho sistema se basaba fundamentalmente en el pago de «honorarios», proporcionales a las subvenciones concedidas por la Comisión, a sociedades de consultoría controladas por el Sr. Tzoanos o por su prometida, la Sra. Sapountzaki, que posteriormente se convirtió en su esposa. La Comisión indica que el Sr. Tzoanos fue condenado en Francia mediante sentencia firme por este tipo de delitos y que en Bélgica hay un procedimiento penal en marcha contra él y su esposa.

71 Según la Comisión, el Sr. Tzoanos está siendo buscando con una orden de detención internacional. Se supone que se halla en Grecia, país que se niega a extraditarlo. La venalidad del Sr. Tzoanos, apodado «Sr. Treinta por ciento», era conocida en los sectores interesados y, en particular, por el director y propietario de IPK, el Sr. Freitag. Según diversas actas levantadas por la Policía belga, los Sres. Freitag y Tzoanos estaban en contacto desde 1989. El Sr. Tzoanos propuso al Sr. Freitag que lo nombrase socio comanditario de su sociedad European Travel Monitor con el fin de facilitar la obtención de contratos de la Comisión por parte de dicha sociedad. Además, sólo durante el período de 1991 a 1992, las sociedades controladas por el Sr. Freitag recibieron, subvenciones de la Comisión por valor de 949.365 ecus.

72 Por lo que respecta al proyecto Ecodata, la Comisión reitera la tesis de que el Sr. Tzoanos informó al Sr. Freitag de la posibilidad de obtener una cantidad importante en concepto de ayuda económica por un sistema de información sobre proyectos de turismo ecológico. El Sr. Tzoanos dejó entrever que IPK podría obtener dicha ayuda económica si presentaba una solicitud a estos efectos que le sería facilitada con una redacción preestablecida. Recibiría entonces el 10 % de los fondos con esta única finalidad. El resto de los fondos se repartiría entre las otras sociedades participantes en el proyecto y se atribuiría en particular a 01-Pliroforiki, empresa griega situada, como la sociedad Lex Group, bajo la influencia del Sr. Tzoanos y favorecida ilegalmente por éste (sentencia del Tribunal de 19 de marzo de 1998, Tzoanos/Comisión, T-74/96, RecFP pp. I-A-129 y II-343, apartados 252 a 255).

73 Dado que los otros operadores económicos no podían descubrir esta posibilidad de recibir dicha ayuda económica al no haber una convocatoria de propuestas explícita, IPK fue la única que presentó una solicitud de apoyo económico para la creación de una base de datos para proyectos de turismo ecológico. Durante las vacaciones de verano, al Sr. Tzoanos le resultó fácil hacer que se concediese la ayuda a IPK, y ello a pesar de la sorpresa manifestada por Studienkreis –que ya había colaborado con la Comisión en un proyecto similar– por la inmediatez de dicha concesión, acordada sin convocatoria de propuestas.

74 Antes incluso de la Decisión de concesión, la sociedad ETIC, creada por IPK, estuvo representada en Grecia por la sociedad Lex Group, un 10 % de la cual estaba en manos del Sr. Tzoanos (sentencia Tzoanos/Comisión, citada en el apartado 72 *supra,* apartados 58 a 79). La responsable de clientes era la Sra. Sapountzaki, entonces prometida y posteriormente esposa del Sr. Tzoanos.

75 Según la Comisión, después de la Decisión de concesión el Sr. Freitag ya no se sintió vinculado por el acuerdo celebrado con el Sr. Tzoanos, de modo que éste se vio obligado a presionar a IPK para imponer la realización del proyecto tal como se había previsto inicialmente.

76 Una vez que se hubo retirado el proyecto Ecodata al Sr. Tzoanos el 26 de marzo de 1993, IPK, 01-Pliroforiki y las otras dos sociedades participantes se pusieron de acuerdo, según la Comisión, sobre el reparto económico y técnico del proyecto, que, en tales condiciones, ya no pudo terminarse en los plazos previstos. En estas circunstancias, la Comisión resolvió, mediante su Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994 (véase el apartado 17 *supra),* no abonar el segundo tramo de la ayuda económica.

77 Después de que IPK hubiese logrado la anulación de la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994 al final del primer procedimiento contencioso, la Comisión adoptó la Decisión impugnada basándose, por una parte, en la información acerca de la colusión entre los Sres. Tzoanos y Freitag, obtenida después de la adopción de la citada Decisión denegatoria, y, por otra, en la posibilidad, «expresamente señalada por los órganos jurisdiccionales comunitarios» (sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 23 *supra,* apartado 92; conclusiones del Abogado General Mischo presentadas el 10 de julio de 2003 en el asunto en el que recayó la sentencia de 29 de abril de 2004, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 28 *supra,* punto 101), de exigir la devolución total de la ayuda económica en aplicación del principio *fraus omnia corrumpit.*

78 Por lo que respecta, más concretamente, al párrafo noveno, letra a), de la Decisión impugnada, sobre la inexistencia de una convocatoria de propuestas específica para la elaboración de una base de datos como la del proyecto Ecodata, la Comisión sostiene que, en virtud de los principios aplicables en materia de ayudas económicas, la convocatoria de propuestas es la que determina la elegibilidad de un proyecto. Pues bien, la propuesta de IPK no se correspondía con ninguno de los criterios de selección enumerados en la convocatoria de propuestas. En cuanto al argumento de IPK de que el presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992 contemplaba una cantidad de 530.000 ecus para financiar la puesta en marcha de una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa cuya conexión con la convocatoria de propuestas era «evidente», la Comisión replica que para un solicitante «normal» hubiera sido imposible darse cuenta de que la convocatoria de propuestas englobaba también una ayuda económica mencionada en una sola frase que aparecía en la página 659 de dicho presupuesto general. La Comisión añade que el punto B de la convocatoria de propuestas remite específicamente a los criterios del punto D. No obstante, IPK ni siquiera trató de demostrar en su solicitud de apoyo económico que el proyecto propuesto se correspondiese con los criterios de selección, como establecía el punto C 2 de la convocatoria de propuestas. Según la Comisión, esta omisión refleja la certeza de IPK de que iba a obtener la ayuda económica solicitada. Pues bien, sólo el Sr. Tzoanos, la persona que decidía *de facto* la concesión de la ayuda, podía estar en el origen de esa certeza. En estas circunstancias, no sorprende que IPK fuese el único operador que presentó una propuesta que se correspondía con la descripción que aparecía en la página 659 del presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992 y que, sin embargo, no lo hiciese Studienkreis, que tenía un interés particular en este tipo de proyecto.

79 Según la Comisión, aunque el vínculo entre el presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992 y la convocatoria de propuestas fuese tan evidente como pretende IPK, resulta sorprendente que, según sus propias declaraciones, fuese 01-Pliroforiki y no ella misma quien tuviese la idea del proyecto Ecodata o, según una versión divergente ofrecida por ella, el empresario griego Sr. C., en abril de 1992. También resulta extraño que el Sr. Freitag, en marzo de 1993, declarase todavía por teléfono y por escrito al Sr. von Moltke que la iniciativa del proyecto Ecodata era sólo suya. Estas descripciones contradictorias socavan la credibilidad y la plausibilidad de las afirmaciones de IPK. Las declaraciones de los representantes de 01-Pliroforiki realizadas el 18 de octubre de 1993 a los funcionarios de la Comisión que auditaban sus cuentas, según las cuales IPK fue quien les habló por primera vez del proyecto Ecodata, no se corresponden tampoco con la versión de IPK. Según la Comisión, es probable, pues, que el Sr. Tzoanos, funcionario responsable de la convocatoria de propuestas y que tuvo un papel determinante en la Decisión de concesión, redactase él mismo la convocatoria de propuestas de manera que se correspondiese exactamente con la ayuda económica que aparecía en la página 659 del presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992. Esta situación era claramente propicia para promover el sistema fraudulento puesto en marcha por el Sr. Tzoanos, que consistía en otorgar ayudas económicas a cambio de comisiones.

80 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra b), de la Decisión impugnada, sobre el carácter presuntamente irregular de la selección del proyecto Ecodata por parte del Sr. Tzoanos, la Comisión señala que, aunque IPK no pudo ciertamente adoptar por sí misma la Decisión de concesión, sí que estuvo, sin embargo, en condiciones de manipularla al aceptar, en el marco de un acuerdo previo impuesto por el citado funcionario competente, colaborar con 01-Pliroforiki. Sólo este acuerdo previo puede explicar que el Sr. Tzoanos eligiese –entre trescientas una propuestas remitidas en respuesta a la convocatoria, de las cuales únicamente veinticinco estaban llamadas a ser seleccionadas– la propuesta de IPK, más teniendo en cuenta que el Sr. Tzoanos era consciente de que el proyecto de Studienkreis, que ya había sido financiado por la Comunidad, se parecía mucho al proyecto Ecodata. En cualquier caso, IPK no ofrece ninguna otra explicación convincente a este respecto.

81 En relación con el párrafo noveno, letra c), de la Decisión impugnada, que se refiere al importe nada realista de 600.000 ecus de la ayuda económica solicitada por IPK,

que suponía el 30 % de la dotación global de 2.000.000 de ecus prevista para un total de veinticinco proyectos, la Comisión señala que se trata de un indicio claro de que el asunto estaba pactado de antemano. En efecto, una solicitud así, que tiene por objeto un tercio del importe global de la dotación, es extremadamente rara tratándose de un único proyecto.

82 Respecto al párrafo noveno, letra d), de la Decisión impugnada, la Comisión indica que sólo una invitación previa del Sr. Tzoanos dirigida a IPK puede explicar que ésta presentase su solicitud de apoyo económico, cuyo contenido no cumplía los criterios objetivos de asignación publicados y en la que el importe solicitado estaba en una desproporción manifiesta con los recursos totales del programa de subvenciones de que se trata. Efectivamente, dado que la elaboración de cualquier solicitud de apoyo económico es costosa y requiere mucho tiempo, ningún agente económico atento y perspicaz habría procedido a ello sin tener perspectivas de éxito. IPK no aporta ningún argumento creíble en contra de estos indicios; sus intentos de explicación son abstractos, ajenos a la realidad y contradictorios.

83 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra e), de la Decisión impugnada, que se refiere, en concreto, al testimonio del Sr. Franck, la Comisión rechaza la tesis de IPK según la cual el Sr. Franck no trabajaba para ella en Bruselas. Según la Comisión, éste creó en Bruselas, a petición del Sr. Freitag, la sociedad ETIC Headquarters Bruxelles, que debía entablar y desarrollar contactos con las instituciones comunitarias. El Sr. Franck conoció en este contexto al Sr. Tzoanos y tuvo conocimiento del proyecto Ecodata. Así, el Sr. Franck figuraba entre los expertos de IPK en la solicitud de apoyo económico para este proyecto. Por tanto, su testimonio es decisivo para probar los hechos, motivo por el cual IPK se esfuerza en minar su credibilidad.

84 En relación con el párrafo noveno, letra f), de la Decisión impugnada, según la cual el Sr. Tzoanos obligó a IPK a aceptar a tres socios de proyecto designados por él antes de la Decisión de concesión, la Comisión niega la alegación de IPK de que 01-Pliroforiki tomó la iniciativa de presentar a IPK un borrador de proyecto. La descripción de los hechos realizada por IPK resulta contradicha por las declaraciones de los Sres. Franck

y Bausch, compatibles entre sí y creíbles ambas, y con el fax de 31 de marzo de 1993 dirigido por el Sr. Freitag al Sr. von Moltke, según el cual IPK estaba en el origen del proyecto Ecodata y había elegido a sus socios.

85 En cuanto al párrafo noveno, letra g), de la Decisión impugnada, según la cual IPK no denunció ante los superiores jerárquicos de la Comisión los comportamientos fraudulentos del Sr. Tzoanos, la Comisión sostiene que esta omisión constituye un indicio evidente e, incluso, la única explicación plausible de la colusión de los Sres. Tzoanos y Freitag al adoptarse la Decisión de concesión. En efecto, si se hubiese quejado ante los superiores jerárquicos del Sr. Tzoanos, IPK se habría arriesgado a que se revelase cómo se habían desarrollado realmente los hechos y, por consiguiente, a perder la ayuda económica controvertida. Por lo que respecta a la presunta petición de IPK para lograr una entrevista confidencial con el Sr. von Moltke sin la presencia del Sr. Tzoanos, la Comisión añade que a IPK le habría bastado con llamarlo por teléfono.

86 Por lo que respecta al párrafo noveno, letra h), de la Decisión impugnada, según la cual el Sr. Tzoanos manipuló el proyecto Ecodata antes de que se presentase a la Comisión y recomendó a 01-Pliroforiki como socio, la Comisión precisa que, en la entrevista telefónica con el Sr. von Moltke en marzo de 1993, el Sr. Freitag declaró que había hablado con el Sr. Tzoanos, durante la fase de preparación entre abril y junio de 1992, de los países y de las empresas que debían integrarse en dicho proyecto, lo que dio lugar a la recomendación del Sr. Tzoanos de aceptar a 01-Pliroforiki. No obstante, esta declaración contradice la alegación reiterada de IPK de que la idea del proyecto Ecodata procedía de 01-Pliroforiki. Además, esta declaración del Sr. Freitag demuestra por sí sola la colaboración colusoria entre el Sr. Tzoanos e IPK.

87 En relación con el párrafo noveno, letra i), de la Decisión impugnada, según la cual IPK realizó una declaración falsa, contradicha por las actas del interrogatorio del Sr. Tzoanos por parte de la Policía belga, al indicar en un fax de 31 de marzo de 1993 dirigido al Sr. von Moltke que ni el Sr. Freitag ni sus colaboradores habían tenido

contacto con el Sr. Tzoanos durante la fase de preparación del proyecto Ecodata, la Comisión precisa que dicha declaración falsa, cuyo carácter erróneo se desprende de varios documentos del expediente, constituye un indicio adicional de la colusión entre el Sr. Tzoanos e IPK. La Comisión añade que la línea de defensa de IPK a este respecto no está en absoluto clara, dado que no niega que hubiese habido reuniones entre los Sres. Freitag y/o Franck y el Sr. Tzoanos durante el período anterior a la presentación del proyecto Ecodata a la Comisión.

88 Respecto al párrafo noveno, letra j), de la Decisión impugnada, según la cual en noviembre de 1992 tuvo lugar una reunión entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki e IPK, la Comisión precisa que el hecho, alegado por IPK, de que dicha reunión tuviese lugar después de adoptada la Decisión de concesión no puede desvirtuar su condición de indicio de la colusión alegada, respondiendo el intento de injerencia del Sr. Tzoanos en esa reunión en relación con el reparto de tareas y de fondos a lo que se había acordado anteriormente.

89 En cuanto al párrafo noveno, letra k), de la Decisión impugnada, según la cual la intervención de la Sra. Sapountzaki, prometida y posteriormente esposa del Sr. Tzoanos, como representante de ETIC confirma que la relación entre los Sres. Freitag y Tzoanos venía de largo y era relativamente estrecha, la Comisión recuerda que IPK conocía desde hacía tiempo la venalidad del Sr. Tzoanos, lo que convierte en poco digna de crédito su afirmación de que se dirigió a éste sólo en su condición de jefe de Unidad de la Comisión con el fin de obtener una recomendación.

90 La Comisión niega que los elementos expuestos por IPK (véase el apartado 67 *supra)* puedan desvirtuar los indicios que demuestran la colusión. Así sucede con la falta de acciones penales contra el Sr. Freitag. Tal circunstancia no impide la intervención de la Comisión en caso de que existan suficientes indicios de colusión (conclusiones del Abogado General Mischo en el asunto en el que recayó la sentencia de 29 de abril de 2004, IPK-München/Comisión, citadas en el apartado 77 *supra,* punto 101).

91 Lo mismo ocurre con las investigaciones internas de la Comisión relacionadas con el Sr. Tzoanos. Además de que IPK no precisa a qué investigaciones hace referencia ni en qué medida dichas investigaciones pueden exculparla, la Comisión afirma que el procedimiento penal belga contra el Sr. Tzoanos sigue abierto y, por tanto, puede aportar aún nuevas informaciones. Las investigaciones internas de la Comisión sólo han concluido provisionalmente. Además, IPK cita de forma truncada la sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión (citada en el apartado 23 *supra),* apartados 75 y 85, que, en realidad, no contiene ningún elemento que apoye su alegación, a juicio de la Comisión.

92 Respecto a la denuncia presentada por IPK, la Comisión destaca que dicha denuncia, cuyo texto no ha aportado IPK, se interpuso contra el Sr. von Moltke y no contra el Sr. Tozanos. De este modo, IPK intentó desviar hacia el Sr. von Moltke las sospechas que pesaban sobre el Sr. Tzoanos, y hacia Studienkreis las que recaían sobre 01-Pliroforiki. Por tanto, la denuncia de IPK constituye, por el contrario, un indicio adicional de colusión.

93 En cuanto a la resistencia opuesta por IPK a la presión ejercida por el Sr. Tzoanos, la Comisión alega que dicha resistencia, que sólo se produjo una vez adoptada la Decisión de concesión de la ayuda económica controvertida, no permite afirmar la falta de colusión antes de la citada Decisión.

94 Por último por lo que respecta a la aportación de capital propio por parte de IPK para la puesta en marcha del proyecto Ecodata, la Comisión sostiene que tal aportación era un requisito necesario para obtener la cofinanciación de la Comisión.

— Sobre el primer motivo, basado en que no se reúnen los requisitos necesarios para anular una decisión de concesión de una ayuda económica

95 A título principal, IPK sostiene que en el presente asunto no se cumplen los requisitos pertinentes para la anulación con efecto retroactivo de una decisión de concesión de fondos comunitarios, requisitos que se rigen por el Reglamento nº 2988/95. Según IPK, la Decisión impugnada infringe, en particular, el Reglamento nº 2988/95 por cuanto la Decisión de concesión no se basa en una irregularidad, en el sentido de dicho Reglamento. Con carácter subsidiario, IPK alega que, en cualquier caso, al haberse producido la prescripción, en el sentido del artículo 3 del citado Reglamento, la Comisión no estaba facultada para adoptar la Decisión impugnada.

96 Según IPK, como se desprende de los considerandos tercero y cuarto del Reglamento nº 2988/95, dicho Reglamento se aplica en todos los ámbitos de la política comunitaria y, por tanto, también a la recuperación de fondos comunitarios por parte de las instituciones de las Comunidades. De la sistemática y de la finalidad de dicho Reglamento resulta que su ámbito de aplicación puede extenderse a las medidas adoptadas por la Comisión cuando estén en juego los intereses financieros de las Comunidades, con independencia de que se trate de la administración centralizada o descentralizada del Derecho comunitario. Además, en el presente asunto, como ha confirmado la jurisprudencia, dicho Reglamento es aplicable con carácter retroactivo y con independencia de que la concesión de la ayuda económica controvertida tuviese lugar antes de su entrada en vigor.

97 IPK sostiene que la comprobación de una irregularidad, en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 –en concreto, en el presente asunto, la ilegalidad de la Decisión de concesión– constituye la condición previa a la retirada de la ventaja con arreglo al artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento. Ahora bien, la Decisión de concesión goza de una presunción de legalidad, y, según IPK, la Comisión no ha probado, como le incumbe, su ilegalidad debida concretamente a la presunta colusión alegada en la Decisión impugnada.

98 A este respecto, IPK cuestiona la realidad de la colusión alegada por la Comisión en la Decisión impugnada (véanse los apartados 33 y 52 a 67 *supra).* Además, según IPK, la Comisión no tuvo en cuenta numerosos datos que demuestran que no hubo colusión (véase el apartado 67 *supra).*

99 En cualquier caso, aun suponiendo que haya existido una irregularidad, en el sentido del artículo 1, apartado 2, y del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, IPK considera que la prescripción a que se refiere el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento impide que la Decisión impugnada revoque la Decisión de concesión. A este respecto, frente a lo que alega la Comisión, la prescripción se aplica no sólo a las sanciones, sino también a las medidas administrativas, como confirma la jurisprudencia.

100 IPK sostiene que el plazo de prescripción cuatrienal, que empieza a contar desde el momento de comisión de la irregularidad, había terminado cuando se adoptó la Decisión impugnada, el 13 de mayo de 2005, dado que la colusión alegada tuvo lugar antes de la Decisión de concesión, adoptada el 4 de agosto de 1992. En ese sentido, IPK niega la existencia de una infracción continua o reiterada, materializada, según la Comisión, en el incumplimiento de un presunto deber de información y de lealtad que incumbe a todo beneficiario de una ayuda comunitaria. Aceptar tal tesis tendría como consecuencia que el plazo de prescripción del artículo 3 del Reglamento nº 2988/95 no comenzase a correr nunca, en la medida en que dicho deber de información y de lealtad se aplica a cualquier irregularidad. Por lo demás, IPK alega que la Comisión fundamentó su alegación basada en la colusión en hechos de los que tuvo conocimiento en 1996, de manera que habría podido invocarlos hacía tiempo en el marco de una nueva Decisión de anulación de la Decisión de concesión. Al no haber procedido así la Comisión, IPK tiene derecho, pasados más de once años desde la ejecución con éxito del proyecto Ecodata, a que se restablezca la seguridad jurídica.

101 Por lo demás, el plazo de prescripción no ha podido interrumpirse en el presente asunto, a juicio de IPK. Destaca, en efecto, por una parte, que la Decisión de denegación de

3 de agosto de 1994, además de no estar basada en la alegación de colusión, no tenía el mismo objeto que la Decisión impugnada, puesto que se limitaba a denegar el pago del segundo tramo de la ayuda económica, y, por otra parte, que no constituía un acto puesto en conocimiento de IPK, destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra ella, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95. Además, según IPK, la alegación basada en la colusión, formulada por la Comisión en el asunto T-331/94 por primera vez en la fase de presentación de sus observaciones después de que el Tribunal de Justicia hubiese devuelto el asunto al Tribunal General, era extemporánea, estaba al margen del objeto del litigio y era, por tanto, inadmisible (sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 23 *supra,* apartado 90). Por consiguiente, el plazo de prescripción no pudo interrumpirse tampoco en el procedimiento del asunto T-331/94.

102 Según IPK, incluso aunque se considere que se interrumpió el plazo de prescripción, como la Comisión no impuso ninguna sanción ni suspendió el procedimiento administrativo, el plazo máximo de ocho años establecido en el artículo 3, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento nº 2988/95 había expirado cuando se adoptó la Decisión impugnada.

103 Con carácter subsidiario, IPK estima que, en el supuesto de que deba descartarse la aplicación del Reglamento nº 2988/95 –pese a su carácter de *lex specialis*– en favor de la de los principios generales, no se cumplen en el presente asunto los estrictos requisitos a los que se somete la revocación retroactiva de un acto administrativo ilegal.

104 Por lo que respecta a la alusión que hace la Comisión a los artículos 119, apartado 2, y 72, apartado 2, del Reglamento financiero, IPK replica que no es necesario dilucidar si la ayuda económica controvertida constituye una subvención, en el sentido del título VI del Reglamento financiero. El artículo 119, apartado 2, de dicho Reglamento no constituye en sí mismo una base jurídica suficiente para la revocación de la Decisión de concesión, al prever su tenor literal la adopción de normas de desarrollo a estos efectos. Ahora bien, ni los fundamentos de la Decisión impugnada ni el escrito de la Comisión de contestación a la demanda mencionan las normas de desarrollo en las que haya podido basarse la revocación de la Decisión de concesión. En todo caso, el artículo 72 del Reglamento financiero no es tal norma de desarrollo. Además, la Decisión impugnada no tiene por objeto una suspensión, reducción o supresión de la

subvención, en el sentido del artículo 119, apartado 2, del Reglamento financiero, al necesitar una medida de ese tipo que se adopte una orden de ingreso diferente. Por último, a falta de disposición de Derecho derivado que lo concrete, el adagio jurídico *fraus omnia corrumpit* no constituye tampoco una base jurídica para la anulación de una decisión de concesión de una ayuda económica.

105 La Comisión considera que, en la medida en que IPK recibió la ayuda económica directamente del presupuesto general de las Comunidades Europeas, la devolución de dicha ayuda se rige por el título VI (subvenciones) del Reglamento financiero. A pesar de que este título no contiene ninguna regla explícita que se refiera al supuesto de una subvención otorgada a raíz de una colusión, el artículo 119, apartado 2, del Reglamento financiero, teniendo en cuenta el principio *fraus omnia corrumpit* y el hecho de que la obtención de una subvención mediante fraude está fundamentalmente prohibida, se debe interpretar de forma extensiva y considerar que constituye la base jurídica de la Decisión impugnada. El artículo 72, apartado 2, del Reglamento financiero regula cómo se lleva a cabo técnicamente la recuperación.

106 A este respecto, a juicio de la Comisión, no hay prevista ninguna prescripción y las disposiciones del Reglamento nº 2988/95 en materia de prescripción no se aplican por analogía. No obstante, en respuesta a las preguntas del Tribunal, la Comisión reconoció, tanto por escrito como en la vista, que, suponiendo que resulte aplicable la regla en materia de prescripción establecida en el artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento –que no sería el caso, dado que dicho Reglamento no constituye la base legal de la Decisión impugnada–, debe admitirse su aplicación retroactiva en el presente asunto a la luz de la jurisprudencia pertinente, de lo cual se dejó constancia en el acta de la vista. La Comisión precisó además en la vista que, en cualquier caso, como ha reconocido la jurisprudencia, la obligación de reembolso de IPK es simplemente consecuencia del hecho de haber obtenido abusivamente una ventaja económica, sin

que la pretensión de devolución deba fundamentarse en una base jurídica de Derecho primario o secundario como la establecida en el artículo 4 del Reglamento nº 2988/95.

107 Con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que la Decisión impugnada se justifica también a la luz del Reglamento nº 2988/95, en particular en aplicación de su artículo 1, apartado 2, de su artículo 4, apartado 1, y de su artículo 7, así como de los artículos 2 y 3 del Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que regulan la corrupción pasiva y la corrupción activa, cuyos criterios se cumplen en el presente asunto. En efecto, el Sr. Tzoanos otorgó un trato especial a IPK al concederle la ayuda económica controvertida sin convocatoria explícita de propuestas a cambio de la participación de 01-Pliroforiki en el proyecto Ecodata dirigido por IPK. A este respecto, es irrelevante, a juicio de la Comisión, la circunstancia alegada por IPK de que ella no cometió fraude de forma directa, toda vez que, según el artículo 7 del Reglamento nº 2988/95, las medidas administrativas pueden aplicarse también a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad. En el presente asunto, existen numerosos datos, según la Comisión, que parecen indicar que los actos de IPK son constitutivos de corrupción activa, en la medida en que, para obtener la ayuda económica controvertida, aceptó formar el equipo del proyecto Ecodata conforme a los deseos del Sr. Tzoanos, en interés personal de éste. Asimismo, IPK confirió un mandato a la sociedad Lex Group muy poco tiempo antes de la Decisión de concesión, lo que pudo asimismo beneficiar al Sr. Tzoanos.

108 Conforme a sus propias indicaciones en el primer procedimiento contencioso, cuando el Sr. Tzoanos exigió abiertamente que 01-Pliroforiki recibiese una gran parte de la ayuda económica controvertida, IPK debería haberse dado cuenta, a juicio de la Comisión, de que sólo había obtenido dicha ayuda a cambio de aceptar llevar a cabo el proyecto Ecodata con 01-Pliroforiki. IPK participó deliberadamente en una irregularidad como muy tarde desde el momento en que intentó ejecutar ella misma dicho proyecto. La Comisión precisa que IPK conocía desde hacía años el carácter venal del Sr. Tzoanos y, desde el principio, la ilegalidad de la concesión de la ayuda económica

controvertida. La negativa ulterior de IPK a respetar el negocio colusorio celebrado con el Sr. Tzoanos no puede subsanar la ilegalidad de la Decisión de concesión.

109 Además, según la Comisión, la Decisión de concesión, resultado de esta colusión, ha podido perjudicar los intereses financieros de las Comunidades. Sin dicha colusión, la ayuda económica se habría concedido respetando la transparencia y habría podido conducir a un mejor empleo de los fondos controvertidos. La Comisión recuerda que, según afirmaciones de IPK, 01-Pliroforiki no tenía particular experiencia en el sector del turismo ni en materia de bases de datos medioambientales y no habría podido obtener la ayuda económica controvertida si IPK no la hubiese integrado en el proyecto Ecodata. A su vez, la propuesta de IPK no habría sido aceptada por el Sr. Tzoanos sin la participación de 01-Pliroforiki. Al final el fracaso del proyecto Ecodata confirmó la ineficacia de la concesión de la ayuda económica controvertida.

110 Según la Comisión, el plazo de prescripción establecido en el artículo 3 del Reglamento nº 2988/95 no impedía la adopción de la Decisión impugnada. Suponiendo que dicho Reglamento sea aplicable, dicha Decisión tenía por objeto la retirada de una ventaja indebidamente obtenida, en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 2988/95, y no una sanción administrativa. Pues bien, en virtud del artículo 3, apartado 1, párrafo cuarto, y apartado 2, de dicho Reglamento, y aunque la imprecisa jurisprudencia pueda indicar lo contrario, la prescripción se aplica sólo a las sanciones administrativas.

111 Por lo demás, el plazo de prescripción no ha comenzado a correr todavía dado que, al insistir en negar el acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos, IPK continúa infringiendo su deber de información y de lealtad hacia la Comisión que resulta de la concesión de la ayuda económica controvertida, de modo que la irregularidad cometida por ella todavía no ha concluido, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 2988/95.

112 La Comisión alega que, en cualquier caso, el plazo de prescripción quedó interrumpido por la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994, adoptada antes de la expiración de dicho plazo, hasta el 29 de abril de 2004, fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia que puso fin al primer procedimiento contencioso. Por lo que respecta al plazo máximo de prescripción de ocho años establecido en el artículo 3, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento nº 2988/95, la Comisión no acepta el argumento de IPK y precisa que el concepto de «sanción» engloba también los «actos» a los que se refiere el artículo 4 de dicho Reglamento, de modo que toda sanción o medida, en el sentido del citado artículo, puede interrumpir dicho plazo de prescripción. Por consiguiente, también la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994 ha interrumpido, o incluso invalidado, dicho plazo. La Comisión añade que el efecto retroactivo del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 hace necesario tal enfoque coherente, incluso aunque la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994 no se base en el artículo 4 de dicho Reglamento. El enfoque contrario sería «absurdo» en la medida en que obligaría a la Comisión, mientras se desarrolla un procedimiento contencioso contra dicha Decisión, a adoptar «con carácter preventivo» una nueva decisión con la única finalidad de interrumpir el plazo de prescripción. Por último, debido a la adopción de la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994, los diferentes actos suspensivos a que se refiere el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95 no son determinantes.

113 La Comisión añade que la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994 y la Decisión impugnada se refieren a irregularidades que atañen a una misma y única ayuda económica. Además, dichas irregularidades están estrechamente interconectadas porque la mala ejecución del proyecto Ecodata se debió en gran medida a la colusión. Recuerda que planteó esta cuestión en el momento oportuno en el primer procedimiento contencioso. Nada impide a la Comisión fundamentar la Decisión impugnada en los motivos invocados en aquella ocasión.

114 En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, la Comisión señaló finalmente que no adoptó ninguna medida con objeto de suspender el procedimiento administrativo, en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, estando prevista dicha suspensión, de todos modos, sólo en caso de imposición de sanciones pecuniarias, lo que no ocurre en el presente asunto.

Apreciación del Tribunal

— Sobre el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Reglamento nº 2988/95

115 Cabe recordar que, según IPK, el Reglamento nº 2988/95 es aplicable al caso de autos. A su juicio, la Decisión impugnada vulnera, por una parte, el artículo 4 de dicho Reglamento debido a la falta de una irregularidad imputable a IPK y, por otra, el artículo 3, apartado 1, de ese Reglamento por prescripción de las diligencias de esta presunta irregularidad. En cambio, la Comisión niega, con carácter principal, que el caso de autos deba ser examinado con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento nº 2988/95, al constituir el artículo 119, apartado 2, del Reglamento financiero, leído a la luz del principio *fraus omnia corrumpit,* y no el artículo 4 del Reglamento nº 2988/95, la base legal de la Decisión impugnada. Por consiguiente, a juicio de la Comisión, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, relativo a la prescripción, no es tampoco aplicable.

116 Por lo que respecta a la cuestión de si el caso de autos está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 2988/95 y, en particular, si el artículo 4 de dicho Reglamento constituye la base legal pertinente de la Decisión impugnada, debe recordarse, en primer lugar, que dicha Decisión, que tiene por objeto la revocación de la Decisión de concesión, no menciona disposición alguna, ni de Derecho primario ni de Derecho secundario, que pueda constituir su fundamento jurídico.

117 Ahora bien, de una jurisprudencia consolidada se desprende que la obligación de devolver una ventaja obtenida indebidamente mediante una práctica irregular no viola

el principio de legalidad. En efecto, esta obligación no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la constatación de que los requisitos exigidos para la obtención del beneficio resultante de la normativa comunitaria se crearon artificialmente, haciendo que la ventaja percibida fuera indebida y justificando, por tanto, la obligación de devolverla (véase, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec. p. I-11569, apartado 56, y de 4 de junio de 2009, Pometon, C-158/08, Rec. p. I-4695, apartado 28). Así pues, a diferencia de las sanciones administrativas, que precisan de un fundamento jurídico específico al margen de la normativa general establecida en el Reglamento nº 2988/95 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06 a C-385/06, Rec. p. I-1561, apartado 39, y las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas el 15 de julio de 2010 en el asunto SGS Belgium y otros, sentencia de 28 de octubre de 2010, C-367/09, Rec. p. I-10761, puntos 33 a 49), debe considerarse que lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 a 3, en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento es una base legal tanto pertinente como suficiente para cualquier medida que tenga por objeto recuperar una ventaja obtenida indebidamente mediante una irregularidad y, por consiguiente, para revocar la Decisión que concedió dicha ventaja.

118 En efecto, en virtud del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, toda irregularidad da lugar, como norma general, a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supone la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas. Asimismo, conforme al artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento, los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada. Además, del artículo 1, apartado 1, en relación con el artículo 4, apartado 4, del citado Reglamento, se desprende que las medidas que tengan por objeto recuperar una ventaja indebidamente obtenida no se considerarán sanciones. Por último, una jurisprudencia consolidada ha reconocido que, en cualquier caso, incluso a falta de reglas específicas a estos efectos, de los principios generales del Derecho comunitario se deduce que la Administración está, en principio, facultada para revocar con carácter retroactivo un acto administrativo favorable adoptado ilegalmente (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 20 de noviembre de 2002, Lagardère y Canal+/Comisión, T-251/00, Rec. p. II-4825, apartados 138 a 140, y la jurisprudencia citada), principios generales que en particular el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 no hace sino reflejar en Derecho secundario.

119 En estas circunstancias, debe desestimarse el principal argumento de la Comisión, según el cual la Decisión impugnada –que tiene por objeto revocar la Decisión de concesión debido a que, según la Comisión, IPK obtuvo irregularmente la ayuda económica controvertida como consecuencia de un acuerdo colusorio con el funcionario competente, el Sr. Tzoanos– no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 2988/95. Por consiguiente, al constituir las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento la base legal específica de la Decisión impugnada, no es necesario examinar si esta Decisión se basa, de forma implícita, en el artículo 119, apartado 2, del Reglamento financiero, en el principio *fraus omnia corrumpit* o en otra norma de Derecho comunitario.

120 Así pues, debe examinarse si la Comisión estaba facultada para llegar a la conclusión de que existía una irregularidad imputable a IPK.

— Sobre el concepto de irregularidad, en el sentido del artículo 4, apartados 1 a 3, en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2988/95

121 A tenor del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, constituye una irregularidad toda infracción de una disposición de Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades.

122 Como se desprende del artículo 109, apartado 1, del Reglamento financiero, la concesión de subvenciones está sometida, en particular, a los principios de transparencia y de igualdad de trato, lo que presupone, habida cuenta del presupuesto limitado disponible para financiar tales subvenciones, que los potenciales solicitantes de apoyo económico sean tratados de manera igual en lo que concierne, por una parte, a la comunicación, en la convocatoria de propuestas, de la información pertinente acerca de los criterios de selección de los proyectos y, por otra, a la evaluación comparativa de dichos proyectos con vistas a su selección y a la concesión de la subvención. Por tanto, esta disposición es expresión del principio general de igualdad de trato (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y otros, 117/76

y 16/77, Rec. p. 1753, apartado 7, y de 13 de diciembre de 1984, Sermide, 106/83, Rec. p. 4209, apartado 28), cuya importancia particular ha sido destacada en el ámbito comparable de la concesión de contratos públicos (sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2001, Lombardini y Mantovani, C-285/99 y C-286/99, Rec. p. I-9233, apartado 37, y de 19 de junio de 2003, GAT, C-315/01, Rec. p. I-6351, apartado 73), en particular en relación con el deber de la entidad adjudicadora de respetar la igualdad de oportunidades de todos los licitadores (véase la sentencia del Tribunal General de 17 de marzo de 2005, AFCon Management Consultants y otros/Comisión, T-160/03, Rec. p. II-981, apartado 75, y la jurisprudencia allí citada).

123 En atención al carácter fundamental de los principios de transparencia y de igualdad de trato, el Tribunal considera que se aplican *mutatis mutandi* al procedimiento de concesión de subvenciones a cargo del presupuesto comunitario (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 13 de marzo de 2003, José Martí Peix/Comisión, T-125/01, Rec. p. II-865, apartado 113), con independencia de que el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90), que se aplicaba a los hechos cuando se adoptó la Decisión de concesión, no mencionase todavía expresamente dichos principios.

124 Efectivamente, en materia presupuestaria, como corolario del principio de igualdad de trato, la obligación de transparencia tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y de arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora. Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de concesión estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca, particularmente en la convocatoria de propuestas. Así pues, toda la información pertinente para la correcta comprensión de la convocatoria de propuestas debe ponerse, en cuanto sea posible, a disposición de todos los agentes que tengan potencialmente interés en participar en un procedimiento de concesión de subvenciones, de forma que, por una parte, todos los solicitantes razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra, que la autoridad presupuestaria pueda comprobar efectivamente si los proyectos presentados responden a los criterios de selección y de atribución anunciados previamente

(véase, en este sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal de 12 de marzo de 2008, Evropaïki Dynamiki/Comisión, T-345/03, Rec. p. II-341, apartados 142 a 145).

125 Por consiguiente, toda vulneración de la igualdad de oportunidades y del principio de transparencia constituye una irregularidad que vicia el procedimiento de concesión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia Evropaïki Dynamiki/Comisión, citada en el apartado 124 *supra,* apartado 147).

126 De este modo, la obtención de una ayuda económica procedente del presupuesto general de las Comunidades –como la controvertida– mediante una conducta colusoria, manifiestamente contraria a las normas imperativas que regulan la concesión de tales ayudas, entre el solicitante de apoyo económico y el funcionario encargado de preparar la convocatoria de propuestas y de evaluar y seleccionar el proyecto que ha de financiarse, constituye una irregularidad en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, sin que sea necesario examinar si dicha conducta reúne también los requisitos de la corrupción activa o pasiva o de una infracción de otra regla penal. A este respecto, es preciso recordar que la Comisión reprocha a IPK que obtuviese de manera irregular, en concreto, mediante un acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos, funcionario a cargo de la gestión de la línea presupuestaria destinada a la financiación de proyectos en el ámbito del turismo y del medio ambiente, informaciones confidenciales sobre la manera en que debía proceder para tener la garantía de obtener la ayuda económica controvertida.

127 Por tanto, procede examinar si las pruebas presentadas por la Comisión permiten demostrar la irregularidad imputada.

— Sobre la prueba de la irregularidad

128 En el presente asunto, la Comisión, a quien incumbe la carga de la prueba, ha aportado, tanto en la Decisión impugnada como en sus escritos a lo largo del proceso, un conjunto de elementos probatorios cuya veracidad no ha sido negada como tal por IPK, para demostrar que ésta participó activamente en un acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos que tenía por objeto la obtención irregular de la ayuda económica controvertida.

129 Así, en primer lugar, ha quedado acreditado que el presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992, que incluía 1575 páginas en total, enunciaba en una única frase en el último párrafo de la página 659 que «se [emplearía] una cantidad de 530.000 ecus, como mínimo, para apoyar una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa». Sin embargo, la convocatoria de propuestas con objeto de subvencionar proyectos en el ámbito del turismo y del medio ambiente no se refería concretamente al establecimiento de una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa, sino que se limitaba a señalar, con carácter general, que «la Comisión se proponía asignar 2.000.000 de ecus a este programa» y que «se [seleccionarían] aproximadamente veinticinco proyectos entre las propuestas recibidas» que podían optar a financiación de la Comunidad para cubrir hasta un 60 % de los costes. Además, los criterios de selección del punto D de la convocatoria de propuestas, que concretaban los temas de proyectos a los que se daría prioridad, no hacían referencia al establecimiento de tal red de información, ni siquiera a una base de datos como la propuesta por el proyecto Ecodata. El Sr. Tzoanos, como funcionario encargado de la preparación de la convocatoria de propuestas, era evidentemente capaz de establecer este vínculo con el presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992.

130 De todo lo expuesto anteriormente deduce el Tribunal que la tesis de que la propuesta del proyecto Ecodata se basó en informaciones confidenciales suministradas con carácter previo y de manera irregular por el Sr. Tzoanos o, incluso, en una propuesta preparada por él mismo y transmitida a continuación a 01-Pliroforiki, o directamente a IPK, se sostiene y es suficientemente plausible. En efecto, como ha señalado

la Comisión, sólo esta tesis permite explicar que IPK fuese el único operador que presentó una solicitud de apoyo económico para la creación de una base de datos para proyectos de turismo ecológico. Studienkreis en particular, un operador experimentado en la materia, no presentó tal solicitud, aunque ya había colaborado con la Comisión en un proyecto similar y, por tanto, tenía un claro interés en hacerlo. Por consiguiente, es altamente probable que el Sr. Tzoanos redactase deliberadamente la convocatoria de propuestas de modo que no apareciese abiertamente una conexión con la última frase de la página 659 del presupuesto general definitivo para el ejercicio 1992, para permitir de este modo a IPK y a 01-Pliroforiki, gracias a dichas informaciones confidenciales, ser los únicos operadores que presentasen tal proyecto.

131 En segundo lugar, IPK reconoció que 01-Pliroforiki se puso en contacto con ella en relación con un proyecto de base de datos para proyectos de turismo ecológico y que presentó a la Comisión el 22 de abril de 1992, mediante escrito con su membrete, una solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata, cuyo contenido se correspondía en lo fundamental con el borrador de proyecto que le preparó y le envió 01-Pliroforiki el 20 de abril de 1992, es decir, sólo dos días antes de la presentación de dicha solicitud. IPK copió en términos idénticos la descripción de dicho proyecto que aparecía en ese borrador, y el importe total de la solicitud de apoyo económico propuesta, que ascendía a 600.000 ecus, esto es, un 60 % del coste total de 1.000.000 de ecus. Se limitó a añadir una prestación adicional titulada «recogida de información» por un valor de 250.000 ecus para modificar así el desglose de las diversas prestaciones propuestas. Por tanto, estos hechos contradicen claramente la tesis inicial de IPK según la cual ella misma elaboró en gran medida el contenido de la propuesta del proyecto Ecodata (véase el apartado 53 *supra).*

132 En tercer lugar, de una lista aportada por la Comisión –que recoge las fechas de las citas que aparecían en la agenda del Sr. Tzoanos, incautada por la Policía belga– se deduce que los Sres. Freitag y Franck se reunieron en numerosas ocasiones con el Sr. Tzoanos durante el período comprendido entre el 18 de marzo de 1992 y el 25 de noviembre de 1992 y, en concreto, por lo menos tres veces antes de la

presentación el 22 de abril de 1992 de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata, a saber, el 18 de marzo de 1992 (reunión de los Sres. Freitag y Tzoanos), el 3 de abril de 1992 (reunión de los Sres. Franck y Tzoanos) y el 6 de abril de 1992 (reunión de los Sres. Freitag y Tzoanos). IPK no ha negado estos hechos y se ha limitado a afirmar que, por una parte, estas reuniones no tuvieron por objeto el proyecto Ecodata y, por otra, que no conocía en ese momento ni a 01-Pliroforiki ni la existencia de una conexión entre dicha empresa y el Sr. Tzoanos. Sin embargo, frente a estos hechos probados, el Sr. Freitag afirmó, en nombre de IPK, en un fax dirigido el 31 de marzo de 1993 al Sr. von Moltke, que no había tenido contacto con el Sr. Tzoanos durante la fase de preparación de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata.

133 En dicho fax, el Sr. Freitag explicó además que IPK operaba desde hacía más de veinte años en el sector del turismo ecológico, lo que le llevó a presentar el proyecto Ecodata. En el contexto de la preparación de dicho proyecto, IPK buscó y encontró socios especialmente aptos para cooperar con ella en la ejecución de dicho proyecto, entre ellos 01-Pliroforiki. Basándose en ello, IPK elaboró la propuesta de ejecución del proyecto Ecodata. Ahora bien, cabe señalar que esta afirmación resulta contradicha por los hechos enunciados en el apartado 131 *supra,* que prueban que, después de que 01-Pliroforiki se pusiese en contacto con IPK, ésta acordó con aquélla repartirse las tareas relativas a la presentación del proyecto Ecodata y que en la solicitud de apoyo económico con su membrete reprodujo básicamente un borrador de proyecto que 01-Pliroforiki le envió el 20 de abril de 1992.

134 Por consiguiente, la Comisión ha demostrado de modo suficiente conforme a Derecho que, después de la Decisión de concesión, IPK intentó activamente, mediante declaraciones falsas, ocultar a los superiores jerárquicos del Sr. Tzoanos las verdaderas circunstancias que motivaron la presentación de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata.

135 En cuarto lugar, de la solicitud de apoyo económico de IPK se desprende que el Sr. Franck era uno de los expertos designados por IPK para ejecutar el proyecto

Ecodata. Además, la Comisión ha aportado un documento con membrete de la sociedad ETIC en el que se anuncia «la presencia en Bruselas desde mayo de 1992 de ETIC Headquarters» y aparecen los nombres de los Sres. Franck y Freitag, por una parte, en la parte reservada a su firma conjunta y, por otra, a pie de página, indicando sus respectivas funciones de director ejecutivo y de director general de dicha sociedad. Por lo demás, de un correo electrónico de 8 de septiembre de 1993 que el Sr. Freitag envió al Sr. Franck se desprende que el Sr. Freitag le pidió, en particular, que cesase toda actividad comercial en nombre de «ETIC, European Travel Intelligence Center, European Travel Monitor e IPK» y que manifestase por escrito su acuerdo con la liquidación inmediata de «ETIC – Headquarter SA Luxembourg». Por último, en un folleto titulado «European Travel Monitor nº 1/1992 – Update», editado por ETIC, se hace referencia, en la página 13, bajo la rúbrica «News from ETIC», a un nuevo miembro de ETIC en Atenas. Efectivamente, parece ser que ETIC designó a Lex Group como representante en Grecia desde junio de 1992, y que la Sra. Sapountzaki iba a ser la persona de contacto responsable de todos los clientes. Pues bien, no se ha rebatido, por una parte, que la Sra. Sapountzaki fuese la prometida y se convirtiese posteriormente en la esposa del Sr. Tzoanos y, por otra, que Lex Group fuese una sociedad creada por éste y en la que poseía, en aquella época, una participación del 10 % (sentencia Tzoanos/Comisión, citada en el apartado 72 *supra,* apartado 65). A este respecto, IPK se limita efectivamente a afirmar que no tenía conocimiento de esta vinculación entre la Sra. Sapountzaki y el Sr. Tzoanos y entre éste y Lex Group.

136 El Tribunal extrae de las consideraciones expuestas en los apartados 132 y 135 *supra* la conclusión de que, en contra de lo afirmado por IPK, durante el período comprendido entre abril de 1992 y septiembre de 1993, el Sr. Franck mantuvo una estrecha relación contractual y profesional con el Sr. Freitag, tanto en el seno de las sociedades «ETIC Headquartes Bruxelles» y «ETIC – Headquarter SA Luxembourg» como en el marco de las funciones del Sr. Freitag como director y propietario de IPK, en nombre y por cuenta de la cual el Sr. Franck entabló contactos con la Comisión, también en el marco de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata. Este hecho lo corroboran, por lo demás, la declaración prestada por el Sr. Tzoanos ante la Policía belga, en la que confirmó la participación del Sr. Franck en una reunión sobre el proyecto Ecodata que se celebró en noviembre de 1992, y la lista que hace recuento de los encuentros celebrados entre los Sres. Franck y Tzoanos entre el 3 de abril y el

9 de noviembre de 1992, que tuvieron lugar en las pausas de mediodía o fuera de las horas de servicio.

137 En estas circunstancias, debe desestimarse la afirmación de IPK de que el Sr. Franck nunca fue colaborador o representante de IPK y actuó ante el Sr. Tzoanos sin autorización de ésta.

138 A la vista del conjunto de hechos expuestos anteriormente, hay que desestimar asimismo la alegación, no demostrada, de IPK de que las reuniones entre los Sres. Freitag y/o Franck y el Sr. Tzoanos durante el período comprendido entre la publicación de la convocatoria de propuestas, el 26 de febrero de 1992, y la presentación por parte de IPK de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata, el 22 de abril de 1992, no tuvieron por objeto el procedimiento de convocatoria de propuestas en curso, que en aquella época era un asunto de gran actualidad y de gran interés para ambas partes. Esta alegación es incluso menos plausible toda vez que, paralelamente a dichas reuniones, o a raíz de ellas, IPK entabló contacto con 01-Pliroforiki –cuya conexión con el Sr. Tozanos en aquella época, en el marco de otro proyecto, no se discute (sentencia Tzoanos/Comisión, citada en el apartado 72 *supra,* apartados 213 y 252 a 254), aunque IPK afirme no haber sabido entonces de esa conexión–, y que estos contactos condujeron a la preparación conjunta y a la presentación por parte de IPK de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata y, finalmente, a propuesta del Sr. Tzoanos, a la Decisión de concesión en favor de dicho proyecto. IPK no ha cuestionado tampoco el argumento de la Comisión de que, sin ayuda, 01-Pliroforiki no habría podido conseguir la ayuda económica controvertida, motivo por el que IPK la eligió como solicitante y gestora principal del proyecto Ecodata.

139 IPK niega sobre todo la veracidad de la declaración que el Sr. Franck efectuó el 19 de enero de 1996 ante los Sres. von Moltke (Director General de la DG XXIII) y Brumter (asistente del Director General), tal como se resume en una «nota para el expediente» con el membrete de la DG XXIII cuya autenticidad confirmó la Comisión por medio de la nota de transmisión de 25 de enero de 1996, firmada por el Sr. von

Moltke. Según IPK, el Sr. Franck se vio obligado a realizar declaraciones falsas en detrimento de IPK para perjudicar al Sr. Freitag. No obstante, a la vista de los hechos expuestos en los apartados 132 a 135 *supra,* el Sr. Franck confirmó en su declaración de manera creíble su estrecha relación contractual y profesional con el Sr. Freitag durante los años 1992 y 1993, en particular a través de la sociedad «ETIC Headquarters Bruxelles», hasta que dicha relación terminó en septiembre de 1993, a iniciativa del Sr. Freitag.

140 IPK niega en particular las siguientes afirmaciones del Sr. Franck, que constituyen el fundamento esencial del párrafo noveno, letra e), de la Decisión impugnada:

«El Sr. Tzoanos envió al Sr. Freitag, a quien conocía desde hacía cierto tiempo, un texto completo de solicitudes de [ayudas económicas] que comprendía la descripción del proyecto [Ecodata] y el reparto de trabajo entre los subcontratistas. El papel del Sr. Freitag se limitó a hacer copiar ese texto en un papel con su membrete y reenviarlo a la Comisión. En ese momento no estaba prevista ninguna participación del Sr. Freitag en la ejecución del proyecto. [En cambio], se había previsto un porcentaje del 10 % del volumen del proyecto (530.000 ecus) como contrapartida por la mera presentación del expediente [al] Sr. Tzoanos. El 90 % restante (477.000 ecus) se repartía entre los diferentes subcontratistas, entre ellos, en particular, 01-Pliroforiki.»

141 El Tribunal considera que el mero hecho de que fuese fundamentalmente el Sr. Tzoanos y nº 01-Pliroforiki (véase el apartado 131 *supra)* quien remitió al Sr. Freitag y/o a IPK el borrador del proyecto Ecodata no pone en duda la credibilidad de este testimonio, que, por lo demás, se integra plenamente en la cronología de los hechos tal como se expone en los apartados 129 a 139 *supra.* En particular, coincide con el hecho de que, por una parte, el Sr. Tzoanos se hubiese reunido con los Sres. Freitag y Franck en numerosas ocasiones a lo largo del procedimiento de convocatoria de propuestas y antes de la presentación por parte de IPK de la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata (véase el apartado 132 *supra)* y, por otra, con que en esa época el Sr. Tzoanos, en el marco de otro proyecto, estuviese vinculado a 01-Pliroforiki (sentencia Tzoanos/Comisión, citada en el apartado 72 *supra,* apartados 213 y 252 a 254), cuya participación activa en el proyecto Ecodata evidentemente deseaba impulsar. Así pues, teniendo en cuenta tal vínculo, es posible que el Sr. Franck ya

no distinguiese claramente, en el momento de prestar declaración el 19 de enero de 1996, los papeles que el Sr. Tzoanos y 01-Pliroforiki desempeñaron respectivamente en el procedimiento de convocatoria de propuestas. Con independencia de lo que se acaba de exponer, el hecho de que 01-Pliroforiki enviase a IPK el 20 de abril de 1992 un borrador de proyecto no excluye que dicho borrador hubiese sido redactado originariamente por el propio Sr. Tzoanos, lo que, por cierto, a la vista de las consideraciones anteriores, es altamente probable.

142 Por lo demás, en su declaración ante la Policía belga, el Sr. Freitag afirmó que, en una reunión con el Sr. Tzoanos en noviembre de 1992, en la que también participó 01-Pliroforiki –algo que confirmó el propio Sr. Tzoanos en su declaración ante las mismas autoridades–, éste insistió en que 01-Pliroforiki se convirtiese en la principal beneficiaria de la ayuda económica controvertida y en que IPK sólo recibiese el 10 % de dicha ayuda. Si bien el Sr. Tzoanos negó esta versión de los hechos en su propia declaración alegando que había sido el Sr. Freitag el que había propuesto cobrar una comisión del 10 % por la gestión del proyecto Ecodata, confirmó, no obstante, la cifra de 477.000 ecus que debían repartirse, en diferentes fases, entre los otros socios de dicho proyecto, incluida 01-Pliroforiki. Ahora bien, esta cifra y este reparto se corresponden exactamente con los que se mencionan en el testimonio del Sr. Franck, cuya participación en dicha reunión también ha quedado demostrada (véase el apartado 136 *supra).* A este respecto, IPK se limita a negar que este reparto previsto de los fondos de la ayuda económica controvertida fuese el resultado de un acuerdo colusorio entre los Sres. Tzoanos y Freitag previo a la adopción de la Decisión de concesión, tesis que se corresponde con la exposición de los hechos realizada por el Sr. Franck. Efectivamente, según IPK, en la reunión de 24 de noviembre de 1992 intentó el Sr. Tzoanos por primera vez inmiscuirse en la ejecución del proyecto Ecodata, insistiendo en tal reparto de tareas y de fondos, a lo que IPK se opuso.

143 No obstante, el Tribunal considera, en vista de todos los indicios y pruebas expuestos y examinados en los apartados anteriores, que esta exposición de los hechos realizada por IPK no es creíble ni capaz de hacer que se tambalee la versión de los hechos del

Sr. Franck. Así, resulta poco plausible que el Sr. Franck hubiese realizado declaraciones falsas con el único objetivo de perjudicar al Sr. Freitag, puesto que su versión de los hechos concuerda con la exposición recogida en los apartados 129 a 139 *supra.* Asimismo, el hecho de que IPK se opusiese posteriormente al reparto de tareas y de fondos en el marco del proyecto Ecodata no contradice esta apreciación, toda vez que, como afirmó el Sr. Franck de forma creíble, contrariamente a lo que se había acordado inicialmente con el Sr. Tzoanos, «en un determinado momento del otoño de 1992, el Sr. Freitag ya no aceptó organizar el proyecto [Ecodata] como el Sr. Tzoanos había previsto». En efecto, según el Sr. Franck, «al ser él mismo el beneficiario de [la ayuda económica controvertida], [el Sr. Freitag] tenía la intención de ejecutarlo a su manera» y «estimaba que su porcentaje era demasiado bajo en relación con el riesgo asumido». El hecho de que IPK modificase el desglose de gastos en la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata para proponer un servicio adicional de «recogida de información» (véase el apartado 131 *supra)* constituye un primer indicio de su voluntad de participar en la ejecución de dicho proyecto de una forma más intensa que la que 01-Pliroforiki e incluso el Sr. Tzoanos habían previsto inicialmente. Por último el hecho de que el Sr. Franck confirmase en su declaración la afirmación de IPK de que, cuando se estaba preparando la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata, el Sr. Freitag no conocía todavía a 01-Pliroforiki ni su relación con el Sr. Tzoanos, no contradice la plausible tesis de que había concluido un acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos para presentar tal solicitud con arreglo a un borrador proporcionado por dicha sociedad, o incluso por el propio Sr. Tzoanos, y de que dicha sociedad debería haber disfrutado, en los términos de dicho acuerdo, de la mayor parte de los fondos que habían de repartirse.

144 Por tanto, habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la Comisión ha aportado pruebas suficientes en apoyo de su tesis de que IPK obtuvo la ayuda económica controvertida gracias a un acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos. Los «datos en su descargo» aportados por IPK (véanse los apartados 67 a 69 *supra)* no invalidan este apreciación, y la falta de resultado de las diligencias penales contra el Sr. Freitag en el plano nacional así como la presión ejercida sobre IPK por el Sr. von Moltke desde el verano de 1992 (sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK München/Comisión, citada en el apartado 23 *supra,* apartado 75) no contradicen la

existencia desde marzo de 1992 de tal acuerdo colusorio secreto. Por último, en estas circunstancias, no hay necesidad de examinar el valor probatorio de otros elementos de prueba invocados por la Comisión o de adoptar diligencias de ordenación del procedimiento o de prueba o, incluso, de tomar declaración a los testigos.

145 Por consiguiente, ha quedado probado de forma suficiente con arreglo a Derecho que IPK participó activamente en una irregularidad, en el sentido del artículo 4, apartados 1 a 3, en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2988/95 y que, por tanto, la Comisión estaba en principio facultada para revocar la Decisión de concesión y solicitar a IPK la devolución del primer tramo de la ayuda económica controvertida.

146 No obstante, debe examinarse si la prescripción de las diligencias, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, se oponía a la adopción de la Decisión impugnada.

— Sobre la prescripción de las diligencias, en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95

147 Por lo que respecta a la aplicabilidad al caso de autos de la regla en materia de prescripción establecida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, procede recordar la jurisprudencia que declara que esta regla es aplicable tanto a las irregularidades que dan lugar a la imposición de una sanción administrativa con arreglo al artículo 5 de dicho Reglamento como a aquéllas que son objeto de una medida administrativa, en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento, medida que tiene por objeto la retirada de la ventaja indebidamente obtenida, sin, no obstante, revestir el carácter de sanción (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, Rec. p. I-91, apartado 18, y de 29 de enero de 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, Rec. p. I-457, apartado 22, y la jurisprudencia que allí se

cita; sentencia del Tribunal General de 15 de octubre de 2008, Le Canne/Comisión, T-375/05, no publicada en la Recopilación, apartado 64, y la jurisprudencia que allí se cita; véase asimismo el apartado 118 *supra).*

148 El Tribunal de Justicia también ha declarado que, al adoptar el Reglamento nº 2988/95 y, en particular, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de éste, el legislador comunitario quiso establecer una norma general de prescripción aplicable en la materia, por la cual pretendía, por una parte, definir un plazo mínimo aplicado en todos los Estados miembros y, por otra, renunciar a la posibilidad de recuperar cantidades indebidamente percibidas con cargo al presupuesto comunitario una vez transcurrido un período de cuatro años desde la comisión de la irregularidad que afectara a los pagos controvertidos. De ello se desprende que, a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden, en principio, y excepto en los sectores respecto a los cuales el legislador comunitario haya previsto un plazo más breve, recuperar toda ventaja obtenida indebidamente con cargo al presupuesto comunitario dentro de un plazo de cuatro años. En relación con la situación en que quedan las ventajas obtenidas indebidamente con cargo al presupuesto comunitario a causa de irregularidades que hayan sido cometidas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95, el Tribunal de Justicia ha precisado que, mediante la adopción del artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento, y sin perjuicio del apartado 3 del referido artículo, el legislador comunitario estableció una norma de prescripción general en virtud de la cual redujo voluntariamente a cuatro años el período durante el cual, actuando en nombre y por cuenta del presupuesto comunitario, las autoridades de los Estados miembros debían o habrían debido recuperar tales ventajas obtenidas indebidamente (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, citada en el apartado 147 *supra,* apartados 27 a 29).

149 Finalmente, de ello ha deducido el Tribunal de Justicia que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, toda cantidad indebidamente percibida por un operador a causa de una irregularidad anterior a la entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95 debe, en principio, considerarse prescrita si no se adoptó ningún acto suspensivo dentro de los cuatro años siguientes a la comisión de tal irregularidad, acto suspensivo que, a tenor del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del mismo Reglamento, ha de ser un acto puesto en conocimiento de la persona

en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra ella (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, citada en el apartado 147 *supra,* apartado 32).

150 El Tribunal estima que estos principios se aplican *mutatis mutandi* cuando la medida en cuestión, en virtud del artículo 4, apartados 1 a 3, en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2988/95, haya sido adoptada por la Comisión, al constituir dicho Reglamento una normativa general dirigida a toda autoridad, tanto nacional como comunitaria, sometida a las obligaciones de buena gestión financiera y de control de la utilización de los medios presupuestarios de las Comunidades con arreglo a los fines previstos, tal como se recogen en los considerandos tercero y decimotercero del Reglamento nº 2988/95.

151 De ello se desprende que el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 es aplicable al caso de autos, aunque los hechos en los que se basó la obtención irregular de la ayuda económica controvertida sean anteriores a la entrada en vigor de dicho Reglamento.

152 No obstante, la Comisión sostiene que, aun suponiendo que el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 sea aplicable, la prescripción no se había producido en el momento de adoptarse la Decisión impugnada. En efecto, a juicio de la Comisión, la irregularidad controvertida tiene un carácter continuo o reiterado, en el sentido del párrafo segundo de dicha disposición, dado que, incumpliendo su deber de información y de lealtad frente a la Comisión, IPK niega hasta hoy haber participado en un acuerdo colusorio con objeto de obtener irregularmente la ayuda económica controvertida.

153 A este respecto, procede recordar que una irregularidad es continua o reiterada, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 2988/95, cuando la comete un operador que obtiene beneficios económicos de un conjunto de operaciones similares que infringen la misma disposición del Derecho comunitario

(sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, Rec. p. I-239, apartados 41 y 44).

154 Ahora bien, en el presente asunto, frente a lo que sostiene la Comisión, no puede considerarse que la irregularidad que se reprocha a IPK, consistente en haber participado en un acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos con objeto de obtener la ayuda económica controvertida, haya sido continua o reiterada, en el sentido de dicha disposición.

155 En efecto, dicha irregularidad se produjo al presentar IPK la solicitud de apoyo económico para el proyecto Ecodata, y se consumó al adoptar la Decisión de concesión que comportaba el compromiso de la autoridad presupuestaria de pagarle la ayuda económica controvertida o, como muy tarde, en el momento en que IPK firmó y remitió a la Comisión la declaración del beneficiario (véase el apartado 13 *supra),* convirtiendo de este modo este compromiso en jurídicamente obligatorio.

156 En estas circunstancias, poco importa que IPK haya insistido en su solicitud hasta hoy, negando de manera reiterada su participación en la irregularidad controvertida, incluso su existencia, al hallar esta solicitud su fundamento jurídico en los hechos ocurridos y terminados en 1992 (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia Le Canne/Comisión, citada en el apartado 147 *supra,* apartados 65 a 67).

157 Por lo demás, la circunstancia de haber negado repetidamente estos hechos, no sólo frente a la Comisión, sino también ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, aunque sea criticable a la vista de las pruebas que se mencionan en los apartados 129 a 144 *supra* y del deber de información y de lealtad del beneficiario de una ayuda económica comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia José Martí Peix/Comisión, citada en el apartado 123 *supra,* apartado 52), no constituye, en cualquier caso, una conducta irregular idéntica o similar a la irregularidad inicial controvertida ni una conducta que infrinja las mismas disposiciones de Derecho comunitario, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 153 *supra.*

158 Por consiguiente, el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, primera frase, del Reglamento nº 2988/95 no es aplicable en el presente asunto.

159 De ello resulta que el plazo de prescripción de cuatro años, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 empezó a correr o bien el 22 de abril de 1992, fecha en la que IPK presentó su solicitud de ayuda económica para el proyecto Ecodata, o bien el 4 de agosto de 1992, fecha de adopción de la Decisión de concesión, o, como muy tarde, el 23 de septiembre de 1992, fecha en la que IPK firmó y devolvió a la Comisión la declaración del beneficiario (véase el apartado 13 *supra).* De ello se desprende que este plazo concluyó, en el primer supuesto, el 22 de abril de 1996, en el segundo, el 4 de agosto de 1996, y en el tercero, el 23 de septiembre de 1996. Ahora bien, con independencia de cuál de esas fechas deba considerarse pertinente a efectos de calcular el plazo de prescripción de cuatro años en el presente asunto, es preciso señalar que la Decisión impugnada se adoptó el 13 de mayo de 2005, es decir, mucho tiempo después de que expirase dicho plazo, salvo que se considere que el plazo se suspendió, en el sentido del artículo 6 del Reglamento nº 2988/95, o se interrumpió, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, primera frase, del citado Reglamento.

160 A este respecto, cabe señalar, en primer lugar, que, como reconoció la Comisión en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 sólo se aplica a las sanciones y no a las medidas administrativas y que, en cualquier caso, en el presente asunto no adoptó ningún acto con objeto de suspender el plazo de prescripción.

161 En segundo lugar, es preciso determinar si este plazo quedó interrumpido por actos destinados a instruir la irregularidad controvertida o a ejecutar la acción contra ella adoptados por la Comisión, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, primera frase, del Reglamento nº 2988/95. Efectivamente, esta disposición exige la existencia de un «acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad [controvertida] o a ejecutar la acción contra la misma».

162 Según la Comisión, la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994 constituye tal acto de interrupción del plazo de prescripción cuatrienal. No obstante, es preciso señalar que, aun suponiendo que el argumento de la Comisión sea fundado y que este plazo empezase a correr de nuevo el 4 de agosto de 1994, habría expirado, a falta de un nuevo acto de interrupción, el 3 de agosto de 1998. Además, tanto de la sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión (citada en el apartado 23 *supra),* apartados 90 y 91, como de la sentencia de 29 de abril de 2004, IPK-München/Comisión (citada en el apartado 28 *supra),* apartados 67 a 71, se desprende que la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994 no se refería a la irregularidad controvertida, esto es, al acuerdo colusorio con el Sr. Tzoanos, y que, por consiguiente, dicha irregularidad no constituía el objeto del primer procedimiento contencioso, que se limitaba a la cuestión de la mala ejecución del proyecto Ecodata que llevó a la Comisión a denegar el pago del segundo tramo de la ayuda económica controvertida. Por tanto, en estas circunstancias, en contra de lo que alega la Comisión, no es posible calificar la Decisión de denegación de 3 de agosto de 1994 de acto destinado a instruir la irregularidad controvertida que se reprocha a IPK en la Decisión impugnada o a ejecutar la acción contra ella.

163 Además, las actuaciones procesales realizadas por la Comisión durante el primer procedimiento contencioso para hacer que el juez de la Unión constatase *a posteriori* la irregularidad controvertida no constituyen tampoco actos de interrupción del plazo de prescripción cuatrienal.

164 Si bien es cierto que dichas actuaciones se pusieron en conocimiento de IPK como parte demandante en dicho procedimiento, no estaban destinadas a instruir la irregularidad controvertida o a ejecutar la acción contra ella, sino que se limitaban a informar al juez de la Unión de nuevos hechos y elementos probatorios para reforzar la defensa de la legalidad de la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994, que no se refería a esa irregularidad. En efecto, ha quedado acreditado que, en ese momento, la Comisión todavía no había abierto un procedimiento administrativo destinado a instruir la irregularidad controvertida o a ejecutar la acción contra ella. Ahora bien, como declaró el Tribunal en el apartado 92 de la sentencia de 6 de marzo de 2001, IPK-München/Comisión, citada en el apartado 23 *supra,* si la Comisión, después de adoptar la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994, hubiera estimado que los nuevos indicios invocados por ella eran suficientes para afirmar la existencia de una colusión ilícita entre el Sr. Tzoanos, 01-Pliroforiki e IPK que viciaba el procedimiento de concesión, habría podido, en lugar de formular en el primer procedimiento contencioso un motivo no mencionado en dicha Decisión, retirarla y adoptar una

nueva Decisión por la que no sólo se denegara el pago de la segunda parte de la ayuda económica, sino que se ordenara también la devolución de la parte ya abonada. Sin embargo, la Comisión omitió deliberadamente proceder de este modo y prefirió esperar el resultado definitivo del primer procedimiento contencioso, a pesar de que el Sr. von Moltke ya propuso el 25 de enero de 1996, a raíz del testimonio del Sr. Franck, abrir un procedimiento con el fin de obtener el reembolso de la totalidad de la ayuda económica controvertida a causa de la irregularidad inicial.

165 Por consiguiente, al no haberse interrumpido el plazo de prescripción antes del 23 de septiembre de 1996, como muy tarde, la acción contra la irregularidad controvertida había prescrito en el momento en el que se envió el escrito de 30 de septiembre de 2004 (véase el apartado 30 *supra)* y en el que se adoptó la Decisión impugnada, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, primera frase, del Reglamento nº 2988/95.

166 Por tanto, procede acoger el primer motivo y anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar los demás motivos y alegaciones invocados por IPK.

Costas

167 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.

168 Como las pretensiones de la Comisión han sido desestimadas, procede condenarla en costas, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales, conforme a lo solicitado por IPK.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

decide:

1) Anular la Decisión de la Comisión de 13 de mayo de 2005 [ENTR/01/Audit/RVDZ/ss D(2005) 11382] por la que se anuló la Decisión de la Comisión de 4 de agosto de 1992 (003977/XXIII/A3 – S92/DG/ENV8/LD/kz) que concedía una ayuda económica de 530.000 ecus en el marco del proyecto Ecodata.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea, incluyendo las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de abril de 2011.

Firmas

Índice

Marco jurídico ..... II - 1865

Hechos que originaron el litigio ..... II - 1873

Procedimiento de convocatoria de propuestas y ejecución del proyecto Ecodata ..... II - 1873

Procedimiento contencioso relativo a la Decisión denegatoria de 3 de agosto de 1994 II - 1876

Procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la Decisión impugnada . II - 1884

Decisión de recuperación del primer tramo de la ayuda económica ..... II - 1890

Procedimientos penales contra el Sr. Tzoanos a nivel nacional ..... II - 1891

Procedimiento y pretensiones de las partes ..... II - 1892

Fundamentos de Derecho ..... II - 1894

Observación preliminar ..... II - 1894

Sobre la prueba de la colusión y sobre el primer motivo ..... II - 1895

Alegaciones de las partes ..... II - 1895

— Sobre la prueba de una conducta colusoria imputable a IPK ..... II - 1895

— Sobre el primer motivo, basado en que no se reúnen los requisitos necesarios para anular una decisión de concesión de una ayuda económica ..... II - 1910

Apreciación del Tribunal ..... II - 1917

— Sobre el ámbito de aplicación ratione materiae del Reglamento nº 2988/95 ..... II - 1917

— Sobre el concepto de irregularidad, en el sentido del artículo 4, apartados 1 a 3, en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2988/95 ..... II - 1919

— Sobre la prueba de la irregularidad ..... II - 1922

— Sobre la prescripción de las diligencias, en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 ..... II - 1930

Costas ..... II - 1936