SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 6 de noviembre de 2008 *

En el asunto C-203/07 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 16 de abril de 2007,

República Helénica, representada por el Sr. P. Mylonopoulos y las Sras. S. Trekli y Z. Stavridi, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. I. Zervas y D. Triantafyllou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (Ponente), P. Kūris y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de marzo de 2008;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de mayo de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la República Helénica solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 17 de enero de 2007, Grecia/Comisión (T-231/04, Rec. p. II-63; en lo

sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que se desestimó el recurso de anulación del acto de 10 de marzo de 2004 mediante el que la Comisión de las Comunidades Europeas procedió al cobro por compensación de sumas debidas por dicho Estado miembro como consecuencia de su participación en proyectos inmobiliarios relativos a la misión diplomática de la Comisión así como de determinados Estados miembros de la Unión Europea en Abuja (Nigeria) (en lo sucesivo, «acto impugnado»), en la parte relativa a su deuda en el marco del proyecto Abuja II.

Marco jurídico

Derecho internacional

2 El tenor del artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrado el 23 de mayo de 1969 (en lo sucesivo, «Convenio de Viena»), es el siguiente:

«Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor

Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o

b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente.»

3 El artículo 31 del Convenio de Viena dispone:

«Regla general de interpretación

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.»

Normativa comunitaria

4 El artículo 71, apartados 1 y 2, 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»), establece:

«1. El devengo de un título de crédito es el acto por el cual el ordenador delegado o subdelegado:

a) comprueba la existencia de un débito a cargo de un deudor determinado;

b) determina o verifica la realidad y el importe de la deuda;

c) comprueba las condiciones de exigibilidad de la deuda.

2. El ordenador competente realizará, mediante una orden de ingreso remitida al contable, seguida de una nota de adeudo dirigida al deudor, la operación de devengo de los recursos propios transferidos a la Comisión así como de cualesquiera títulos de crédito que sean ciertos, líquidos y exigibles.»

5 Según el artículo 72, apartado 1, del Reglamento financiero:

«La ordenación de los cobros es el acto por el cual el ordenador delegado o subdelegado competente da instrucción al contable, mediante la emisión de una orden de ingreso, de cobrar los títulos de crédito que previamente ha devengado.»

6 El artículo 73, apartado 1, del Reglamento financiero dispone:

«El contable aceptará las órdenes de ingreso de los títulos de crédito debidamente expedidas por el ordenador competente. Está obligado a actuar con la diligencia debida para garantizar el cobro de los ingresos de las Comunidades y debe velar por preservar los derechos de éstas.

El contable procederá al cobro, por compensación y por el debido importe, de los títulos de crédito de las Comunidades frente a cualquier deudor que a su vez fuere titular de títulos de crédito ciertos, líquidos y exigibles frente a las Comunidades.»

7 Con arreglo al artículo 78, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento nº 1605/2002 (DO L 357, p. 1):

«1. El devengo de un título de crédito por el ordenador es el reconocimiento de un derecho de las Comunidades frente a un deudor y el consiguiente establecimiento de un título que exija al deudor el pago de la deuda correspondiente.

2. La orden de ingreso es la operación por la que el ordenador competente da instrucción al contable de cobrar el título de crédito devengado.»

8 El artículo 79 del Reglamento nº 2342/2002 dispone:

«A efectos de devengar un título de crédito, el ordenador competente comprobará:

a) la certeza del título de crédito, que no deberá estar sujeto a condiciones;

b) la liquidez del título de crédito, con determinación exacta de su importe en dinero;

c) la exigibilidad del título de crédito, que no deberá estar sujeto a ningún término;

d) la exactitud en la designación del deudor;

e) la exactitud de la imputación presupuestaria del importe a cobrar;

f) la regularidad de los documentos justificativos;

g) la conformidad con el principio de buena gestión financiera […]»

9 El artículo 83 del Reglamento nº 2342/2002 es del tenor siguiente:

«En cualquier etapa del procedimiento, el contable, tras haber informado al ordenador competente y al deudor, procederá al cobro por compensación del título de crédito devengado, en aquellos casos en que el deudor sea igualmente titular frente a las Comunidades de un título de crédito cierto, líquido y exigible de una cantidad de dinero devengada por una orden de pago.»

Antecedentes del litigio

10 Los antecedentes del litigio figuran en los apartados 7 a 44 de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en los siguientes términos:

«7 Como consecuencia del traslado de la capital de Nigeria de Lagos a Abuja, la Comisión tiene alquilado, desde 1993, un edificio en Abuja destinado a albergar su delegación y, provisionalmente, las representaciones de determinados Estados miembros, entre ellos la República Helénica. En el marco de un acuerdo con dichos Estados miembros (en lo sucesivo, "proyecto Abuja I"), la Comisión subarrendó algunos despachos a las citadas representaciones y les prestaba diversos servicios. Los Estados miembros llegaron a un acuerdo sobre el reparto de los costes que se derivaban de sus representaciones. La contribución de la República Helénica ascendía al 5,5 % de los costes totales. Al considerar que la República Helénica no había saldado sus deudas al respecto, la Comisión, en 2004, procedió a su cobro mediante compensación de las cantidades correspondientes (véase el apartado 44 *infra)*.

8 El 18 de abril de 1994, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa y la Comisión (en lo sucesivo, "socios"), tomando como base el artículo

J.6 del Tratado sobre la Unión Europea (actualmente artículo 20 UE, tras su modificación), celebraron un memorándum de acuerdo (en lo sucesivo, "memorándum inicial") relativo a la construcción, para sus misiones diplomáticas en Abuja, de un complejo común de embajadas con servicios auxiliares comunes (en lo sucesivo, "proyecto Abuja II"). El memorándum inicial se completó, tras la adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia, con un protocolo de adhesión.

9 El artículo 1 del memorándum inicial establece que las embajadas de los Estados miembros y la delegación de la Comisión son misiones diplomáticas distintas, sujetas al Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961, y, por lo que se refiere a los Estados miembros, al Convenio de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963.

10 El artículo 10 del memorándum inicial señalaba que la Comisión actúa, como coordinadora del proyecto Abuja II, "en nombre" de los demás socios.

11 Según el artículo 11 del memorándum inicial, la Comisión es responsable de la ejecución de los estudios de arquitectura relativos a la viabilidad del proyecto Abuja II, a la estimación inicial de los costes y a las fases de diseño. Este artículo también prevé la celebración de un memorándum de acuerdo adicional sobre "el proyecto detallado de las construcciones, la distribución de costes y la participación de cada miembro participante en los locales al finalizar el proyecto [Abuja II]" (en lo sucesivo, "memorándum adicional"). Por último, el artículo 11 crea un Comité permanente de dirección, compuesto por representantes de todos los socios y presidido por la Comisión, para coordinar y controlar el proyecto Abuja II. El Comité permanente de dirección se encarga de presentar informes periódicos al grupo de trabajo "asuntos administrativos", creado en el Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) (en lo sucesivo, "Grupo de asuntos administrativos PESC").

12 El artículo 12 del memorándum inicial tiene el siguiente tenor:

"Previa aprobación del [memorándum adicional] a que se refiere el artículo 11, el proyecto [Abuja II] será financiado directamente mediante las contribuciones de los miembros participantes, a prorrata de la parte del proyecto asignada a cada miembro. La contribución de la Comisión irá a cargo de la correspondiente partida presupuestaria.

Los costes de redacción del proyecto (1 fase) se financiarán mediante los créditos para gastos administrativos de la Comisión. La estimación de dichos costes asciende a 140.000 ecus. Si el proyecto [Abuja II] se llevare a cabo, estos costes correrán a cargo de las contribuciones de todos los miembros participantes, con arreglo a la participación de cada cual en el proyecto."

13 El artículo 13 del memorándum inicial dispone:

"Al aprobar el [memorándum adicional], todos los miembros participantes garantizarán el pago total de los costes que les correspondan. Los costes totales para cada miembro consistirán en la suma de:

a) la totalidad de los costes de la parte individual de cada miembro en el proyecto y

b) la parte alícuota de los costes de cada miembro en lo que respecta a las zonas comunes y públicas, calculada en la misma proporción que su parte alícuota de la suma total de las zonas individuales."

14 El artículo 14 del memorándum inicial establece que la Comisión, con el acuerdo y la participación de los Estados participantes, abonará las sumas adeudadas a los terceros (contratantes).

15 El artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial estipula:

"En caso de que un miembro participante decida retirarse del proyecto [Abuja II] y en consecuencia no firme el [memorándum adicional] a que se refiere el artículo 11, dejarán de serle aplicables las disposiciones del presente Memorándum de Acuerdo, incluidas las obligaciones financieras a que se refieren los artículos 12 y 13."

[…]

21 El 27 de diciembre de 1995, la Comisión celebró el contrato principal, que tenía por objeto el diseño de base y la fase intermedia del proyecto Abuja II (artículos 4.4 y 4.5) y, en su caso, los planos detallados (artículo 4.6).

22 El 19 de septiembre de 1996, el Grupo de asuntos administrativos PESC aprobó el proyecto intermedio.

23 El 21 de noviembre de 1996, el Grupo de asuntos administrativos PESC instó a la Comisión a adoptar las medidas *ad hoc* para que los arquitectos comenzaran a elaborar los planos detallados. El Grupo señaló que el contrato formal correspondiente a esta fase se celebraría una vez finalizado el memorándum adicional. En dicha reunión, la Comisión comunicó al citado Grupo el importe de

los gastos que había adelantado hasta el 15 de noviembre de 1996 para la preparación del proyecto Abuja II, a saber, alrededor de 2,8 millones de euros.

24 El 24 de febrero de 1997, este mismo Grupo se reunió y decidió no esperar a la finalización del memorándum adicional para elaborar los planos detallados y los documentos contractuales. El acta de dicha reunión contiene las resoluciones siguientes:

"Se insta a la Comisión a llegar a los acuerdos necesarios con los arquitectos para la preparación de los documentos y a adelantar los fondos necesarios para las obras conforme a las modalidades establecidas en el proyecto. Como en casos anteriores, los demás participantes reembolsarán a la Comisión los adelantos que haya abonado con arreglo a los procedimientos previstos a estos efectos en [el memorándum inicial]."

25 En los meses siguientes, varios Estados miembros se retiraron del proyecto Abuja II. El 28 de abril de 1997, el Grupo de asuntos administrativos PESC encargó a la Comisión que llegara a "los acuerdos bilaterales con el Reino de Dinamarca para el reembolso de la parte que le [correspondía] en los gastos del proyecto contraídos por la Comisión en nombre de sus miembros". Se tomó una decisión similar tras la retirada de Irlanda en septiembre de 1997, así como de la República Portuguesa, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.

[…]

27 El 18 de junio de 1998, el Grupo de asuntos administrativos PESC se refirió a la posibilidad de una retirada del Reino de Bélgica del proyecto Abuja II. Del acta de dicha reunión se desprende que el Comité permanente de dirección observó que el Reino de Bélgica pagaría su parte de los costes tal y como se fijaron tras la aprobación del diseño intermedio.

28 El 10 de junio de 1998, la Comisión remitió a la República Helénica una orden de pago […], correspondiente a la parte de la República Helénica en la fase inicial del proyecto, a saber, el 5,06 % de los costes totales. El plazo para el pago expiraba el 31 de diciembre de 1998.

29 El 9 de diciembre de 1998, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y la Comisión firmaron el memorándum adicional. El artículo 11 del memorándum adicional preveía la creación de un fondo para financiar el proyecto.

30 En virtud de su artículo 14, el memorándum adicional comenzó a aplicarse provisionalmente el primer día del segundo mes que siguió a su firma y entró en vigor el primer día del segundo mes que siguió a la fecha en la que los Estados miembros y la Comisión declararon que lo habían ratificado.

31 El 28 de abril de 1999, la Comisión convocó una licitación para la construcción de las embajadas de los Estados miembros afectados y de la delegación de la Comunidad (DO 1999, S 82). En ella se indicaba que la embajada de la República Helénica tendría una superficie de 677 m^2.

32 El 3 de septiembre de 1999, la Comisión "reiteró" su invitación de 1998 en el marco del Grupo de asuntos administrativos PESC con el fin de que los Estados miembros le reembolsaran las cantidades que había pagado a los consultores por la fase de diseño intermedio. La Comisión señaló que algunos Estados miembros ya habían pagado los importes adeudados, pero que otros, entre ellos la República Helénica, no los habían reembolsado antes de que expirara el plazo el 31 de diciembre de 1998. La Comisión añadía que remitiría a los socios otra orden de pago relativa, por una parte, a los costes de los planos detallados y, por otra, a los costes de adaptación derivados de la retirada del Reino de Bélgica, del Reino de España y de la República Portuguesa.

33 El 20 de septiembre de 1999, el Comité permanente de dirección se reunió para preseleccionar las empresas de construcción. El representante de la República Helénica firmó el acta de la reunión. En el Diario Oficial S 54, de 17 de marzo de 2000, se publicó una licitación para continuar con la construcción.

34 Mediante orden de pago de 17 de febrero de 2000, la Comisión solicitó a la República Helénica que le pagara una cantidad de 168.716,94 euros por la preparación del expediente de licitación relativo a los planos detallados.

35 Debido a la retirada de la República Francesa, el 22 de junio de 2000, el Comité permanente de dirección decidió enfocar el proyecto de otra manera (en lo sucesivo, proyecto "Abuja II reducido"). El proyecto Abuja II reducido contemplaba, entre otras cosas, la supresión de los edificios y de los servicios auxiliares comunes, así como una reducción de superficie. El representante de la República Helénica en esta reunión manifestó su acuerdo con el proyecto, a condición, no obstante, de que lo aprobaran sus superiores. El 29 de junio, la Comisión envió el acta de la reunión de 22 de junio de 2000 a la República Helénica y la instó a dar una respuesta formal relativa al proyecto Abuja II reducido.

36 El 5 de septiembre de 2000, la Comisión reiteró su solicitud a los representantes de la República Helénica. Tras un nuevo requerimiento el 14 de septiembre de 2000, la Comisión, el 25 de septiembre de 2000, remitió a la República Helénica un escrito por fax, con un plazo para responder que expiraba el 30 de septiembre de 2000, en el que señalaba que su silencio se interpretaría como una retirada del proyecto. El 2 de octubre de 2000, las autoridades griegas informaron a la Comisión de que no podían dar una respuesta en relación con el proyecto Abuja II reducido. En consecuencia, la Comisión respondió, en la misma fecha, que había encargado a los arquitectos que procedieran a adaptar el proyecto Abuja II reducido sin contar con la República Helénica.

37 Mediante escrito de 28 de enero de 2002, la Comisión envió a la República Helénica una nota de adeudo […] relativa a los costes de construcción del proyecto Abuja II. Posteriormente la Comisión anuló dicha nota de adeudo.

38 Tras haber abierto su propia embajada en Abuja, el 13 de julio de 2002 la República Helénica abandonó los locales provisionales que ocupaba en el marco del proyecto Abuja I.

39 Mediante escrito de 11 de octubre de 2002, la Comisión notificó formalmente a la República Helénica las notas de adeudo relativas a los proyectos Abuja I y Abuja II que todavía no habían sido abonadas […]

40 Tras una serie de negociaciones entre las partes, mediante escrito de 31 de enero de 2003, la Comisión recordó a la República Helénica que no había saldado sus deudas relativas a los proyectos Abuja I y Abuja II y la instó a pagar una cantidad total de 516.374,96 euros y de 12.684,89 USD antes de que terminara el mes de febrero de 2003. La Comisión añadía que, a falta de pago en la fecha de expiración del plazo, procedería a reclamar las cantidades controvertidas por todas las vías jurídicas a su disposición.

41 Durante los meses siguientes, la República Helénica y la Comisión discutieron acerca del importe de las cantidades adeudadas.

[…]

43 El 16 de febrero de 2004, la Comisión remitió a la República Helénica un escrito en el que indicaba las deudas de ésta en el marco de los proyectos Abuja I y Abuja II […]

44 El 10 de marzo de 2004, la Comisión entregó fondos a la República Helénica en el marco del programa operativo regional de Grecia continental. Pues bien, en vez de abonar un importe de 4.774.562,67 euros […], la Comisión la Comisión sólo pagó 3.121.243,03 euros. De este modo, procedió al cobro por compensación de la deuda que la República Helénica todavía no había saldado, deuda en la que 565.656,80 euros correspondían a los proyectos Abuja I y Abuja II […]»

Recurso ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

11 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de abril de 2004, la República Helénica interpuso un recurso de anulación del acto impugnado.

12 Mediante auto de 8 de junio de 2004, en virtud del artículo 2 de la Decisión 2004/407/CE, Euratom del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 51 y 54 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (DO L 132, p. 5), el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia.

13 En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso interpuesto por la República Helénica. Declaró que debía considerarse responsable a dicho Estado miembro de las deudas relativas a los proyectos Abuja I y Abuja II, y que en la fecha del acto impugnado se cumplían los requisitos previstos para el cobro mediante compensación.

14 Tras reconocer su competencia para conocer del recurso de anulación del acto de compensación en el apartado 74 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia destacó en el apartado 84 de dicha sentencia, en relación con el proyecto Abuja II, que la República Helénica no negaba haber actuado como un participante de pleno derecho en ese proyecto durante más de seis años. En particular, señaló que la República Helénica participó en el proyecto durante casi dos años tras la firma del memorándum adicional, el 9 de diciembre de 1998. Según el Tribunal de Primera Instancia, la República Helénica, por su comportamiento, dejó entrever a los demás socios que mantenía su participación en el proyecto Abuja II.

15 El Tribunal de Primera Instancia deduce de ello, en el citado apartado 84, que la apreciación de las obligaciones de dicho Estado miembro no puede limitarse a los memorandos inicial y adicional, sino que debe tomar en consideración también las expectativas que el comportamiento de dicho Estado miembro creó en los demás socios.

16 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recordó, en los apartados 85 a 87 de la sentencia recurrida, que el principio de buena fe es una regla de Derecho internacional consuetudinario que se impone a la Comunidad y a los demás socios participantes, que fue codificado por el artículo 18 del Convenio de Viena y que, en Derecho internacional público, es corolario del principio de protección de la confianza legítima.

17 El Tribunal de Primera Instancia recordó seguidamente, en el apartado 88 de la misma sentencia, que, dado que la República Helénica había firmado y ratificado el memorándum inicial, era uno de los socios del proyecto Abuja II y que dicha calidad de socio entrañaba determinadas obligaciones reforzadas de cooperación y de solidaridad entre los participantes.

18 Seguidamente destacó, en el apartado 92 de la sentencia recurrida, que, tras la fase de diseño inicial del proyecto, los socios decidieron continuar con éste y asumir los gastos correspondientes al diseño detallado del edificio antes de que se adoptara el memorándum adicional. En concreto, en una reunión de 24 de febrero de 1997 en la que participaron dos representantes de la República Helénica, se autorizó a la Comisión a llegar a los acuerdos necesarios con los arquitectos para la elaboración de los planos detallados sin esperar al memorándum adicional.

19 A este respecto, en el apartado 93 de la misma sentencia, el Tribunal de Primera Instancia consideró que, al ir más allá de las fases previas del proyecto, alcanzaron necesariamente un acuerdo implícito de llevarlo a cabo. En dicho apartado 93, el Tribunal de Primera Instancia indicó que los socios, al referirse al reembolso posterior de los adelantos previstos en el memorándum inicial, se referían al artículo 12 de éste, según el cual, si el proyecto se llevaba a cabo, los socios financiarían el importe de los costes de redacción adelantado por la Comisión. Añadió que, al haber decidido llevar a cabo el proyecto en la reunión de 24 de febrero de 1997, los socios dejaron de ser libres para retirarse de él sin financiar su parte de los gastos preliminares y de los gastos posteriores.

20 En el apartado 95 de la mencionada sentencia, el Tribunal de Primera Instancia señaló que la República Helénica y los demás socios que no se habían retirado del proyecto firmaron el memorándum adicional el 9 de diciembre de 1998 y que, en los meses siguientes, la República Helénica actuó como un socio de pleno derecho en el proyecto, no habiendo manifestado su reticencia a mantener su participación hasta el verano de 2000.

21 El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello, en el apartado 96 de la sentencia recurrida que, si bien la República Helénica estaba en su derecho de retirarse del proyecto, no obstante, a la vista de la evolución de los compromisos desde la fase inicial y a pesar de la falta de ratificación del memorándum adicional, no podía retirarse sin que se la considerara responsable de los gastos derivados de su participación en el proyecto Abuja II.

22 En el apartado 97 de la citada sentencia, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la obligación de actuar de buena fe que se imponía a la República Helénica resultaba reforzada por el hecho de que ésta hubiera firmado y ratificado el memorándum inicial y fuera, del 18 de abril de 1994 al 30 de septiembre de 2000, un «socio participante» en el proyecto.

23 A continuación, en el apartado 98 de dicha sentencia, indicó que si la República Helénica consideraba que no le incumbía ninguna responsabilidad financiera antes de la ratificación del memorándum adicional, debería haber impugnado los requerimientos de pago de 10 de junio de 1998 y de 17 de febrero de 2000 que la Comisión le remitió en relación con el proyecto Abuja II. Añadió en ese mismo apartado 98 que la República Helénica nunca había manifestado su intención de retirarse del proyecto o de no ratificar el memorándum adicional, a pesar de la retirada de varios Estados miembros y de la consiguiente modificación de su participación en el proyecto.

24 El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello, en el apartado 99 de la sentencia recurrida, que la República Helénica había actuado como un participante de pleno derecho en el proyecto y que, de ese modo, había hecho nacer en los demás socios la confianza de que asumiría las obligaciones financieras derivadas de él.

25 En el apartado 100 de la mencionada sentencia, el Tribunal de Primera Instancia añadió que las obligaciones financieras de dicho Estado miembro derivaban también de lo dispuesto en el memorándum inicial y, en particular, de su artículo 15, apartado 1.

26 En el apartado 101 de la sentencia recurrida señaló que, en virtud del artículo 14 del memorándum adicional, éste se aplicó provisionalmente a dicho Estado miembro a partir del primer día del segundo mes que siguió a su firma, es decir el 1 de febrero de 1999 y que dicha aplicación provisional no puede quedar desvirtuada por la falta de ratificación de la República Helénica.

27 Por todos estos motivos, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 103 de dicha sentencia, que debía considerarse que la República Helénica era responsable de todos los gastos derivados de su participación en el proyecto Abuja II.

28 Por otra parte, desestimó por infundado el motivo según el cual los créditos controvertidos no eran ciertos y líquidos en el sentido de los Reglamentos aplicables y consideró, por consiguiente, que en la fecha del acto impugnado se cumplían los requisitos previstos para el cobro mediante compensación.

29 Habida cuenta del conjunto de estos motivos, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso interpuesto por la República Helénica.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

30 La recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida.

— Condene en costas a la Comisión.

31 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso de casación.

— Con carácter subsidiario, declare el recurso manifiestamente infundado.

— Condene en costas a la recurrente.

Sobre el recurso de casación

32 La República Helénica presenta dos motivos en apoyo de su recurso de casación.

33 Según el primer motivo, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al interpretar y aplicar los artículos 12, 13 y 15 del memorándum inicial, así como los principios de buena fe y de protección de la confianza legítima.

34 Mediante el segundo motivo, la República Helénica alega que el Tribunal de Primera Instancia realizó una apreciación errónea al declarar que antes de la firma del memorándum adicional, los participantes habían concluido implícitamente, el 24 de febrero de 1997, un acuerdo en virtud del cual no podían retirarse libremente del proyecto sin reembolsar su parte en los gastos.

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

35 Según la Comisión, el recurso de casación interpuesto por la República Helénica es inadmisible en la medida en que no se basa en ninguno de los motivos enumerados en el artículo 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia, ya que los motivos en los que se apoya se refieren exclusivamente a la interpretación de los memorandos que no forman parte del Derecho comunitario.

36 Recuérdese, a este respecto, que el Tribunal de Primera Instancia es competente para conocer de los recursos contemplados en el artículo 230 CE, a excepción de los que el mencionado Estatuto reserva al Tribunal de Justicia. Las decisiones adoptadas por el Tribunal de Primera Instancia en virtud de dicha disposición pueden ser objeto de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y con los límites previstos por éste.

37 En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia conoció de un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, contra el acto impugnado, mediante el que la Comisión procedió a cobrar por compensación las cantidades adeudadas por la República Helénica y pertenecientes al presupuesto comunitario a

pesar de pertenecer al ámbito de la política exterior y de seguridad común —acto adoptado sobre la base del artículo 73, apartado 1, del Reglamento financiero y del Reglamento nº 2342/2002—.

38 Al solicitar la anulación de la sentencia recurrida, la demandante en casación le reprocha que desestimara su recurso de anulación de ese acto, cuya base jurídica son los Reglamentos comunitarios.

39 En lo que respecta al alcance de los propios motivos, recuérdese que la República Helénica cuestiona la interpretación jurídica hecha por el Tribunal de Primera Instancia en respuesta al motivo único que había formulado y que se basaba, esencialmente, en un análisis incorrecto de sus obligaciones financieras relativas al proyecto Abuja II.

40 El artículo 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia —con arreglo al cual el recurso de casación ante el Tribunal de Justicia puede basarse en motivos basados en la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia, en irregularidades del procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la parte recurrente así como en la violación del Derecho comunitario por parte del Tribunal de Primera Instancia—, no se opone a que los motivos alegados para justificar la petición de anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, que cuestionan la calidad de deudor de la República Helénica en el sentido del artículo 78 del Reglamento nº 2342/2002, lleven a analizar el alcance de actos jurídicos que, por sí mismos, no pueden ser objeto de un recurso ante este último, como los dos memorandos mencionados en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia.

41 A mayor abundamiento, ha de destacarse que el examen del fundamento del acto impugnado, en particular en lo que respecta a la verificación de la existencia de la propia deuda y de los requisitos que ésta debe reunir para que sea posible recurrir al cobro por compensación, implica necesariamente la interpretación de los mencionados actos jurídicos, sin que dicho análisis lleve, no obstante, a interponer un recurso cualquiera contra él.

42 Por otra parte, la Comisión alega que el recurso de casación es inadmisible debido a que los motivos alegados son inoperantes. La Comisión sostiene que, en cualquier caso, aunque se admitieran dichos motivos, su fundamento no podría conducir a la anulación de la sentencia recurrida, en la medida en que en el recurso de casación no se impugnan otros motivos sobre los que se apoya válidamente el fallo de la mencionada sentencia.

43 Esta alegación no se refiere a la admisibilidad del recurso de casación sino a su fundamento, de modo que, aun cuando estuviera fundada, no podría implicar la inadmisibilidad del recurso de casación.

44 En consecuencia, el presente recurso de casación debe declararse admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

45 Según la República Helénica, en primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia debería haber considerado que las obligaciones de los Estados miembros que participaban en el proyecto Abuja II estaban determinadas por las disposiciones del memorándum inicial y del memorándum adicional y no por el comportamiento de cada Estado miembro.

46 Según la República Helénica, la obligación a cargo de un Estado miembro sólo puede definirse sobre la base de los términos de las disposiciones pertinentes de los memorandos. Por consiguiente, el comportamiento del Estado miembro, analizado a la luz del principio de buena fe, no podía tomarse en consideración para determinar, desde su origen, las obligaciones de la República Helénica en el marco del proyecto Abuja II, ya que dicho principio no puede llevar a imponer obligaciones que dicho Estado miembro no haya suscrito contractualmente.

47 A este respecto, la República Helénica sostiene que el Tribunal de Primera Instancia debería haberse limitado al texto del memorándum inicial y señalar que no existían obligaciones financieras a su cargo, ya que no había ratificado el memorándum adicional.

48 En efecto, según el mencionado Estado miembro, con arreglo a los artículos 12 y 13 del memorándum inicial, la obligación de los Estados participantes de contribuir económicamente al proyecto Abuja II nace tras la aprobación del memorándum adicional, pues dicha aprobación, que es uno de los modos de consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado internacional, equivale, en virtud del Convenio de Viena, en particular, a los instrumentos de ratificación, de aceptación o de adhesión. Por ello, esa aprobación es un requisito al que se subordina el nacimiento de las obligaciones financieras contempladas en el memorándum inicial.

49 Por otra parte, como se desprende del artículo 16 del citado Convenio, dichos instrumentos jurídicos hacen constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado al efectuarse, en particular, su notificación a los otros Estados contratantes o al depositario. Por consiguiente, la República Helénica alega que el artículo 14 del memorándum adicional, relativo a la aplicación de dicho acto, distingue claramente entre la firma de éste —cuyos efectos se limitan a una aplicación provisional— y su entrada en vigor —condicionada a la declaración de ratificación de las partes—. La República Helénica subraya que, si bien firmó el memorándum adicional y participó inicialmente en los trabajos de concreción del proyecto Abuja II, nunca ratificó dicho memorándum.

50 En consecuencia, según la República Helénica, de ello resulta que en lo que a ella respecta no concurrían los requisitos específicos definidos en los artículos 12 y 13 del memorándum inicial, en relación con el artículo 15 de dicho memorándum, ya que el principio de buena fe no puede enfrentarse a esas disposiciones convencionales.

51 En segundo lugar, la República Helénica sostiene que es errónea la apreciación del Tribunal de Primera Instancia según la cual los socios celebraron un acuerdo implícito el 24 de febrero de 1997, en la medida en que dicho acuerdo no fue confirmado por una disposición al efecto del memorándum adicional.

52 Por su parte, la Comisión alega, en primer lugar, que, según una regla constante, un Estado contratante asume una responsabilidad financiera cuando su comportamiento vulnera el principio de buena fe y ocasiona un perjuicio a sus socios.

53 Añade que un Estado miembro no puede ignorar en sus relaciones con sus socios internacionales los principios generales del Derecho que reconoce en su propio ordenamiento jurídico interno y subraya que el ordenamiento jurídico griego reconoce el principio de buena fe tanto en el ámbito del Derecho privado como en el del Derecho público.

54 En opinión de la Comisión, de ello se deriva que el Tribunal de Primera Instancia obró correctamente al tener en cuenta, para apreciar las obligaciones financieras de la República Helénica, las relaciones de ésta con sus socios y al concluir que la aplicación del principio de buena fe obligaba a dicho Estado miembro a reembolsar los gastos controvertidos, basándose en el comportamiento constante que adoptó durante los años 1994 a 2000.

55 En segundo lugar, la Comisión sostiene que un acuerdo existe desde el momento en que las partes expresan su consentimiento formal. Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia dedujo acertadamente del informe de la reunión de 24 de febrero de 1997 en la que participó la República Helénica la existencia de un acuerdo del que emanaban derechos y obligaciones para los Estados miembros que participaron en dicha reunión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

56 Las obligaciones financieras que incumben a los Estados miembros en el ámbito de la puesta en práctica del proyecto Abuja II deben determinarse, en primer lugar, a la luz del contenido y del alcance del memórandum inicial y del memorándum adicional.

57 Procede destacar que el Tribunal de Primera Instancia, lejos de excluir esta concepción de las mencionadas obligaciones financieras, la adoptó directamente en la sentencia recurrida, en particular a través del análisis que llevó a cabo en los apartados 100 y siguientes de dicha sentencia, tras haber interpretado el memórandum inicial y el memorándum adicional.

58 A este respecto, es cuestión pacífica que, como indicó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 88 de la sentencia recurrida, la República Helénica firmó el memorándum inicial el 18 de abril de 1994 y que, asimismo, lo ratificó, convirtiéndose, entre otros muchos Estados miembros, en uno de los socios del proyecto Abuja II para la construcción de un complejo que incluía embajadas y la delegación de la Comisión con un «espíritu de interés común».

59 Por otra parte, también ha quedado acreditado, como destacó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 95 de dicha sentencia, que la República Helénica firmó el memorándum adicional el 9 de diciembre de 1998 a pesar de que en esa fecha algunos

Estados miembros ya se habían retirado del proyecto Abuja II reembolsando su parte de los gastos correspondientes a la fase de realización de dicho proyecto, puesto que la conclusión de ese memorándum de acuerdo adicional había sido previsto por el memorándum inicial, como se desprende del artículo 11 de éste.

60 Asimismo, a través de la interpretación que tuvo que hacer del artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial, el Tribunal de Primera Instancia consideró acertadamente, como se desprende del apartado 100 de la sentencia recurrida, que, si uno de los participantes decidía retirarse del proyecto Abuja II después de haber firmado el memorándum adicional, seguían siéndole aplicables los términos del memorándum de acuerdo inicial, incluidas las obligaciones financieras contempladas en los artículos 12 y 13.

61 Además, en virtud del artículo 14 del memorándum adicional, aunque su entrada en vigor estuviera fijada para el primer día del segundo mes siguiente a la fecha en que los Estados miembros y la Comisión declararan que lo habían ratificado, éste se aplicaría provisionalmente a partir del primer día del segundo mes que siguiera a su firma. El Tribunal de Primera Instancia consideró que, al firmar el memorándum adicional, la República Helénica aceptó necesariamente dicha aplicación provisional y, por lo tanto, las consecuencias derivadas de la retirada del proyecto Abuja II antes de su ratificación.

62 En efecto, como indicó el Abogado General en los apartados 67 y 73 de sus conclusiones, de los artículos 15, apartado 1, del memorándum inicial y 14 del memorándum adicional se desprende que los Estados miembros participantes y la Comisión acordaron conceder especial importancia a la firma del memorándum adicional y a su aplicación provisional, con independencia de su ratificación, concretamente en el contexto de la posible retirada de participantes en el proyecto Abuja II.

63 Si bien la República Helénica seguía siendo libre para retirarse del proyecto en la medida en que no había ratificado el memorándum adicional, no podía negarse a cumplir las obligaciones financieras derivadas de su participación en el proyecto Abuja II hasta la fecha de su retirada, ya que dichas obligaciones se determinaban en función de la evolución de sus compromisos desde la fase inicial.

64 Además, el Tribunal de Primera Instancia invocó acertadamente el principio consuetudinario de buena fe que forma parte del Derecho internacional general (sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, Rec. p. I-4057, apartado 52) en apoyo de la obligación que pesaba sobre la República Helénica y derivada de los memorandos.

65 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia, mediante una apreciación soberana, destacó que la República Helénica no había formulado ninguna reserva en relación con su participación en el proyecto Abuja II entre el 18 de abril de 1994 y el 30 de septiembre de 2000, a pesar de que sus compromisos habían aumentado sustancialmente debido a la retirada de varios Estados miembros de dicho proyecto y que, en particular, no se había opuesto a las órdenes de pago enviadas por la Comisión, de modo que hizo nacer en sus socios la confianza en que asumiría sus obligaciones financieras derivadas del proyecto Abuja II.

66 De cuanto precede resulta que el Tribunal de Primera Instancia dedujo acertadamente de la interpretación del alcance del memorándum inicial y del memorándum adicional que la República Helénica, a pesar de no haber ratificado el memorándum adicional, estaba obligada a reembolsar los gastos derivados de su participación en el proyecto Abuja II, además de haber hecho nacer en sus socios la confianza en que asumiría sus obligaciones financieras.

67 Por último, las imputaciones relativas a la existencia de un acuerdo implícito concluido en la reunión de 24 de febrero de 1997 no pueden invalidar el fallo de la sentencia

recurrida, en la medida en que se dirigen contra motivos añadidos a mayor abundamiento, ya que el mencionado fallo está justificado por los motivos recordados anteriormente, impugnados infructuosamente por la República Helénica.

68 En consecuencia, y sin que proceda responder a la alegación de la Comisión expuesta en el apartado 42 de la presente sentencia, procede desestimar el recurso de casación.

Costas

69 A tenor de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 de dicho Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber pedido la Comisión que se condene a la República Helénica y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Firmas