CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 6 de junio de 1996 *

1. En 1986, las sociedades Lisrestal Ld.ª, GTI Ld.ª, Rebocalis Ld.ª, Lisnico Ld.ª, Gaslimpo SA (en lo sucesivo, «sociedades»), junto con otras dos empresas, Proex Ld.ª y Gelfiche, presentaron al Fondo Social Europeo, a través del Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (en lo sucesivo, «DAFSE»), al Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «Fondo») una solicitud de financiación de acciones que debían llevarse a cabo en Portugal «destinadas a mejorar la posibilidad de empleo [...] con medidas de formación profesional tras la conclusión del período escolar obligatorio». Tales medidas están previstas en el apartado 1 del artículo 3 de la Decisión 83/516/CEE del Consejo. [1]

2. El 31 de marzo de 1987 se aprobó el proyecto de acción mediante la Decisión C(87) 670 de la Comisión. De conformidad con el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2950/83 [2] (en lo sucesivo, «Reglamento»), el Fondo abonó un anticipo del 50 % de la ayuda económica concedida.

3. El 31 de octubre de 1988 las sociedades presentaron a la Comisión, siempre a través del DAFSE, la solicitud de pago del saldo de la ayuda concedida acompañada de un informe detallado sobre el contenido, los resultados y los aspectos financieros de la operación, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 5 del Reglamento.

4. Antes de proceder al abono del saldo reclamado, a propuesta de la Sección «Control», los inspectores del Fondo realizaron una investigación en las dependencias de las empresas interesadas. A raíz de dichas inspecciones se descubrieron irregularidades de varios tipos en la gestión de la ayuda económica por parte de algunas de dichas empresas: falta de la infraestructura y del personal necesarios para la realización de la operación; facturación irregular de algunos gastos.

5. El 19 de octubre de 1990, mediante certificados que les dirigió, el DAFSE comunicó a las sociedades que se había efectuado una misión de la Comisión con objeto de comprobar la regularidad de las acciones realizadas. No obstante, en dicho momento nada se puntualizó en relación con los resultados de tal inspección.

* Lengua original: italiano.

1 — Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 38; EE 05/04, p. 26).

2 — Reglamento (CEE) nº 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE del Consejo, referente a las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 1; EE 05/04, p. 22).

6. El 14 de junio de 1991 la Comisión remitió al DAFSE las conclusiones de sus inspecciones indicando el importe de la ayuda destinada a gastos no subvencionables, porque no coincidían con las acciones aprobadas. Además se precisó el importe objeto de reembolso y, con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, se señaló un plazo de treinta días para que el Estado miembro presentara sus observaciones.

7. Mediante escrito de 8 de julio de 1991 el DAFSE informó al Fondo de que no se oponía a las conclusiones formuladas por éste y que aceptaba la Decisión adoptada. Sólo con posterioridad a dicha comunicación de la Administración del Estado miembro, el 3 de marzo de 1992, la Comisión dirigió un requerimiento de devolución al DAFSE.

8. Mediante distintos actos la Administración portuguesa procedió a informar a cada una de las sociedades sobre el contenido de la decisión de la Comisión comunicándoles los importes que debían restituir al Fondo y a la Administración portuguesa en su condición de cofinanciadora.

9. El 19 de junio de 1992 las sociedades presentaron un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia por el que solicitaron la anulación de la Decisión de la Comisión, y la condena de ésta al pago de las cantidades que debía en concepto de saldo del anticipo, así como su condena en costas. [3]

10. Mediante sentencia de 6 de diciembre de 1994 el Tribunal de Primera Instancia, acogiendo los motivos invocados por las sociedades relativos a la vulneración del derecho de defensa y a la insuficiencia de motivación, anuló la Decisión de la Comisión. [4] En el presente asunto la recurrente solicita la anulación de esta sentencia.

11. La Comisión basa su pretensión en dos supuestos errores de Derecho en los que, a su juicio, incurrió el Tribunal de Primera Instancia cuando declaró que:

— el procedimiento que siguió la Comisión para adoptar la Decisión vulneró el derecho de defensa de las sociedades;

— la Decisión no responde a las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado.

3 — Los motivos invocados ante el Tribunal de Primera Instancia eran cuatro: a) incompetencia; b) vulneración del derecho de defensa; c) insuficiencia de motivación; d) error manifiesto de apreciación.

4 — Sentencia de 6 de diciembre de 1994, Lisrestal y otros/Comisión (T-450/93, Rec. p. II-1177).

12. Por consiguiente, la Comisión solicita la devolución del asunto al Tribunal de Primera Instancia para que se pronuncie sobre el cuarto motivo formulado por las sociedades en la primera instancia del procedimiento relativo al error manifiesto de apreciación. [5] Las pretensiones formuladas por las sociedades, naturalmente, se oponen a ello, y solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y confirme la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

13. Paso a examinar los vicios alegados por la Comisión en el orden en que se exponen en el recurso.

I — Vulneración del derecho de defensa

14. La apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre este motivo se refiere a la inobservancia del principio, fundamental también en Derecho comunitario, que exige «el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo» (apartado 42 de la sentencia recurrida). [6] El Tribunal de Primera Instancia consideró que debía reconocer a las sociedades el derecho a ser oídas antes de la adopción de la Decisión de la Comisión que impugnaron, en tanto en cuanto dicha medida les afectaba directa e individualmente y, en consecuencia, estaban legitimadas para impugnarlo (apartados 44 a 47).

15. Por su parte, la Comisión objeta que el Tribunal de Primera Instancia confundió los aspectos relativos a la legitimación activa y al derecho a ser oído durante el procedimiento administrativo. A su juicio, si bien las sociedades tenían *locus standi* para impugnar la Decisión de la Comisión, ello no significa que, so pena de nulidad del acto, debieron ser oídas antes de adoptarse la Decisión posteriormente impugnada.

16. La Comisión desarrolla la tesis anteriormente expuesta basándose en varios argumentos. El primero, que inspira todo el razonamiento seguido en el presente recurso de casación, se refiere al sistema que establece el Reglamento para el funcionamiento del Fondo. El comportamiento de la Comisión respetó el papel central que dicha normativa reserva a la Administración estatal, dándole la posibilidad, según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, de presentar observaciones antes de que la propia Comisión adoptara la medida de su competencia.

5 — En realidad, el primer motivo del recurso relativo a la inexistencia de los servicios del Fondo o a su falta de competencia para adoptar la Decisión fue desestimado en primera instancia (apartados 31 a 37 de la sentencia).

6 — El Tribunal de Primera Instancia confirmó la aplicación de este principio en el ordenamiento jurídico comunitario, refiriéndose a las sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1992, Países Bajos y otros/Comisión (asuntos acumulados C-48/90 y C-66/90, Rec. p. I-565), y de 29 de junio de 1994, Fiskano/Comisión (C-135/92, Rec. p. I-2885).

17. Dado que la Comisión cumplió plenamente con sus obligaciones reglamentarias sería injustificado imputarle el hecho de no haber permitido que las empresas interesadas expusieran sus alegaciones antes de que se adoptara la Decisión, o el de no haberse asegurado de que el Estado miembro les ofrecía esta posibilidad. Según la Comisión, en el asunto Oliveira/Comisión [7] el Tribunal de Justicia asumió expresamente dicho análisis del sistema objeto de examen. A su juicio, la solución alternativa, seguida por el Tribunal de Primera Instancia, está, por lo demás, en abierta contradicción no sólo con las normas del Reglamento sino también con la efectiva aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual, el ámbito de relaciones con las sociedades debía seguir siendo competencia del Estado miembro.

18. Por consiguiente, el modo como específicamente se configura la relación de colaboración entre el Estado miembro y la Comisión en el caso de autos evidencia que, a los fines del presente procedimiento no es posible remitirse a los precedentes jurisprudenciales invocados por el Tribunal de Primera Instancia para declarar la vulneración del derecho de defensa.

19. Más concretamente, observa la Comisión, en el asunto examinado en la sentencia Países Bajos y otros/Comisión, [8] tanto PTT como el Reino de los Países Bajos estaban en una posición comparable en relación con la Decisión que la Comisión debía adoptar. No ocurre lo mismo, según la Comisión, en el caso de autos. En realidad, a juicio de la Comisión, la Decisión refleja directa o indirectamente la apreciación del Estado miembro debido al papel esencial que éste desempeña en el procedimiento y al hecho de que la Administración del Estado tiene la misión de velar por la utilización apropiada de los fondos comunitarios.

20. El contexto fáctico de la sentencia Fiskano/Comisión [9] es distinto al del caso de autos. La Comisión alega que, a diferencia de dicho asunto, en el que ahora nos ocupa no estamos ante una multa ni una sanción. La obligación de las empresas de restituir al Estado los fondos incorrectamente utilizados, a juicio de la Comisión, es sólo un «corolario administrativo» de la inobservancia de los criterios establecidos en la decisión de concesión de la ayuda. Según dicha Institución se aplica, de este modo, el principio según el cual se reconoce al beneficiario el derecho a ser oído sólo si y en la medida en que está previsto en la normativa que regula el procedimiento. [10]

21. Esta es la postura de la Comisión. Antes de analizar su procedencia debe ponerse de relieve la indudable novedad del presente asunto en relación con los demás que el Tribunal de Justicia ha resuelto en los últimos años en la materia. [11] El elemento nuevo que contiene la sentencia del Tribunal de Primera

7 — Sentencia de 7 de mayo de 1991 (C-304/89, Rec. p. I-2283).

8 — Citada en la nota 6.

9 — Citada en la nota 6.

10 — En apoyo de dicha tesis la Comisión cita la sentencia de 19 de enero de 1988, Biedermann/Tribunal de Justicia (2/87, Rec. p. 143).

11 — Me refiero obviamente a las sentencias (citadas en las notas siguientes) dictadas en relación con el Fondo Social en las cuales el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre la legalidad de decisiones denegatorias de financiación o de la reducción de ésta por vicios sustanciales de forma en el procedimiento de decisión.

Instancia se refiere precisamente a la situación que se reserva a las empresas en el mecanismo de funcionamiento del Fondo, al reconcérseles el derecho a ser previamente oídas en el asunto objeto de examen. Debemos analizar el fundamento de la solución dada por el Tribunal de Primera Instancia. Por lo tanto, cabe preguntarse si el hecho de que la Comisión cumpliera la obligación de comunicación prevista en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento basta o no para cumplir las exigencias que, en materia de derecho de defensa, debían garantizarse al destinatario de la medida administrativa.

22. Para responder al problema así planteado paso acto seguido a examinar el argumento fundamental de la tesis formulada por la Comisión. Las exigencias relativas al derecho de defensa de las sociedades, deben, según la recurrente, ser compatibles con los datos esenciales del sistema previsto para la concesión de los fondos, que, a su juicio, se caracteriza por los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia EISS: en el procedimiento considerado, «las relaciones financieras se establecen entre la Comisión y el Estado miembro interesado, por un lado» y, por otro, entre este último y el beneficiario de la ayuda. [12] En definitiva, el Estado miembro, es el «único interlocutor del Fondo». [13]

23. También yo reconozco que el sistema anteriormente descrito constituye el mecanismo del funcionamiento, digamos, normal, de la concesión de los Fondos. Sin embargo, por las razones que a continuación se precisan, no considero que de ello se deriven las consecuencias alegadas por la Comisión en el presente asunto.

24. En primer lugar, no se discute el hecho de que la Decisión impugnada priva a las sociedades de la ayuda inicialmente concedida, repercutiendo así en el ámbito de su patrimonio.

25. Por otra parte, las sociedades están directa e individualmente afectadas por la Decisión impugnada. El Tribunal de Primera Instancia ha aclarado correctamente este extremo de conformidad con una reiterada jurisprudencia. [14]

26. En efecto, las sociedades están directamente afectadas por cuanto las normas del Reglamento no confieren a las autoridades del Estado miembro ninguna facultad de apreciación independiente en relación con la concesión o la posible reducción de las ayudas. El Estado es el interlocutor de la Comisión pero es esta la que, en definitiva, decide. Aun cuando el Estado miembro se negase a incorporar la Decisión de la Comisión en el plano nacional, se iniciaría una fase de concertación con los servicios del Fondo Social Europeo, a cuyo término se adoptaría una decisión que estaría dentro del ámbito de responsabilidad jurídica de la Comisión. [15]

12 — Sentencia de 15 de marzo de 1984 (310/81, Rec. p. 1341), apartado 15.

13 — Sentencia de 7 de mayo de 1991, Interhotel/Comisión (C-291/89, Rec. p. I-2257), apartado 16.

14 — Véase, como más reciente, la sentencia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión (T-85/94, Rec. p. II-45), apartado 26.

15 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Comisión/Branco (T-85/94 OP, Rec. p. II-2993).

27. Además, el acto impugnado, aunque dirigido a las autoridades portuguesas contiene una clara y específica referencia a las sociedades. Cumple por tanto los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia para definir el supuesto en el cual la medida de la autoridad administrativa concierne de forma inmediata a un particular y puede serle lesiva. [16]

28. Ante semejante situación debe considerarse que el Derecho comunitario garantiza al interesado el derecho a ser oído antes de que la autoridad competente adopte la medida que le interesa. [17] Las objeciones suscitadas por la Comisión no pueden impedir que se reconozca tal derecho.

29. En primer lugar, no es válida la objeción según la cual la Comisión no tiene relaciones directas con las empresas interesadas. En primer lugar, el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento establece que la Comisión «informará a las distintas partes interesadas al efectuar cada pago», por lo tanto, incluidas, por tanto, las empresas beneficiarias de la ayuda. En segundo lugar, una cosa es la separación entre los niveles institucionales que intervienen en el procedimiento y, por tanto, el consiguiente establecimiento de relaciones financieras, como se define en la sentencia EISS, y otra es la protección de la empresa. El sistema de financiación no la perjudica porque, en definitiva, está destinado a procurar ventajas también a los operadores económicos, ventajas que constituyen intereses garantizados por el Derecho comunitario. Ello explica la legitimación activa reconocida a las empresas beneficiarias para impugnar las decisiones que, en su totalidad o en parte, les privan de la ayuda que se les ha concedido. [18] Además, las mismas empresas pueden alegar el incumplimiento de la obligación de comunicación al Estado miembro que impone el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, que supone un vicio sustancial de forma y, por lo tanto, lleva consigo la nulidad de la decisión de reducción. [19] No entiendo cómo puede negarse que dicha legitimación activa supone, a su vez, el interés sustancial de la empresa beneficiaria a que se desarrolle debidamente el procedimiento administrativo de Decisión en relación con el resultado o la magnitud de la ayuda que le ha sido concedida. [20]

30. Debo añadir que tampoco considero fundadas las objeciones de la recurrente según las cuales carecen de pertinencia las referencias de la sentencia recurrida a la

16 — Citada en la nota 7, apartado 13.

17 — Sentencias de 27 de octubre de 1977, Moli/Comisión (121/76, Rec. p. 1971), apartado 20; de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. 959), apartado 46; véase, asimismo, para referencias más generales, la sentencia de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión (85/76, Rec. p. 461), apartado 14.

18 — Véanse la sentencia Interhotel/Comisión, citada en la nota 13, apartado 13; sentencia de 4 de junio de 1992, Infortec/Comisión (C-157/90, Rec. p. I-3525), apartado 17.

19 — Sentencia Interhotel/Comisión, citada en la nota 13.

20 — Asimismo, puede señalarse un aspecto de carácter organizativo. Es cierto que el Estado miembro actúa como intermediario entre la Comisión y las empresas y, como ha declarado el Tribunal de Justicia, como el único interlocutor de la primera. Ello responde obviamente a un afán de eficacia y a los principios de buena gestión que necesariamente deben informar la actividad administrativa. No obstante, debe señalarse también que, desde un punto de vista organizativo, la Administración nacional debe precisamente considerarse siempre en su función de «mandataria» de la comunitaria (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto C-157/90, antes citado, punto 91). Considero legítimo deducir de tal estructura organizativa el hecho de que posibles omisiones del Estado en su condición de intermediario deban poder imputarse a la Comisión.

jurisprudencia anterior. [21] Como he indicado anteriormente, la Comisión alega a este respecto que el caso de autos difiere de los asuntos evocados por el Tribunal de Primera Instancia en varios aspectos: la regulación de la financiación y la naturaleza de las medidas adoptadas son diferentes; sobre todo, en el asunto objeto de examen, a diferencia de los otros, no existe una disposición expresa que autorice al particular a intervenir en el procedimiento previsto para la restitución o reducción de las ayudas concedidas por el Fondo.

31. Veamos, con mayor detenimiento, qué peso tiene dicha argumentación. Empezaré por el asunto PTT. Este difiere lícitamente del presente asunto, porque en aquél faltaba una situación de *partnership* entre la administración comunitaria y la Administración nacional, relación que sí se da en el caso de autos. Sin embargo, deben tenerse en cuenta los elementos comunes de ambos asuntos que, a mi juicio, justifican plenamente la resolución dictada por el Tribunal de Primera Instancia. Ahora, como entonces la medida adoptada por la Comisión, aunque formalmente no iba destinada a los particulares interesados, no obstante, la medida de la Comisión se refiere a ellos expresa y específicamente; por lo tanto, las sociedades sufren las consecuencias de la Decisión adoptada, pero al particular cuyos intereses resultan lesionados no se le permite manifestar su punto de vista en el procedimiento de adopción de la Decisión sólo porque en el Reglamento aplicable falta una norma que expresamente prevea tal protección. Ahora bien, si se lesionó el derecho de defensa en el referido asunto, la misma conclusión se impone también necesariamente en el caso que hoy examinamos. [22]

32. Asimismo, son infundadas las observaciones formuladas por la Comisión en relación con el carácter no sancionador de la Decisión impugnada y la falta de normas de procedimiento relativas a la controvertida protección de las empresas interesadas. A este respecto la Comisión invoca la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Fiskano/Comisión. No obstante, a mi entender, este precedente no se ha invocado justificadamente. En dicho procedimiento se solicitó al Tribunal de Justicia que apreciara un acto de carácter claramente sancionador, es decir, la denegación de una licencia de pesca por infracciones cometidas por el correspondiente titular. De cualquier modo, el litigio se resolvió aplicando el principio general según el cual el interesado debe ser oído por la autoridad competente antes de que ésta adopte la medida que le afecta y perjudica a sus intereses. En realidad, es el carácter *lesivo* de la medida y no necesariamente su carácter *sancionador* lo que constituye el requisito necesario y suficiente para que tal derecho se garantice al destinatario del acto. Es este el único requisito que ahora importa y que se cumple en el caso de autos.

21 — Sentencia impugnada, apartado 42.

22 — Debe observarse al respecto que al reconocer a PTT el derecho a ser oída, durante el procedimiento previo a la adopción de la Decisión impugnada, el Tribunal de Justicia no siguió la propuesta del Abogado General Sr. Van Gerven. En realidad, en sus conclusiones presentadas a los asuntos acumulados C-48/90 y C-69/90 (citados en la nota 6) dicho Abogado General sostuvo que, debido a que las decisiones que adopta la Comisión sobre la base del artículo 90 del Tratado son adoptadas en el ejercicio de sus facultades de control sobre los Estados miembros y van dirigidas contra las medidas de los Estados miembros, no procedía llegar a la conclusión de que existe una «obligación formal de oír» a las empresas y, por lo tanto, suponer que habían sido «informadas de todo procedimiento pendiente» (véase el punto 14 de dichas conclusiones).

33. Por último, debe señalarse que existe este derecho a ser oído aun a falta de normas que lo prevean expresamente en relación con el procedimiento de que se trate. Este fue el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia. La solución es correcta. [23] La contraria supondría de formalismo contrario a la razón de ser de la garantía fundamental que ahora se examina. Como precisó el Abogado General Sr. Darmon en sus conclusiones presentadas en el asunto Fiskano/Comisión, el principio *audi alteram partem* constituye «un requisito mínimo, que no puede por tanto ser dividido en función de las especiales características del procedimiento seguido» [24], y, como indicó el Tribunal de Justicia, se aplica «incluso a falta de una normativa específica», [25] que lo establezca expresamente. Por lo tanto, deben interpretarse las disposiciones del Reglamento de que se trata en el sentido de que no lesionan el derecho de defensa ya que, presuponen que éste necesariamente forma parte integrante de su contenido normativo. [26]

34. Tampoco sustenta la tesis de la Comisión la referencia a la sentencia Nicolet. [27] En dicho asunto el derecho del particular a ser oído durante el procedimiento estaba excluido no en el texto de la normativa reguladora que debía aplicarse, que nada establecía a este respecto, sino por el hecho de que la propia Decisión «fue adoptada con motivo de un procedimiento de importación al Reino Unido al que Nicolet fue *ajeno*» (el subrayado es mío). [28] Se trataba —debe pues advertirse— de un procedimiento (de examen con participación de expertos) que, en modo alguno guardaba relación directa con la parte demandante. En el caso de autos estamos ante una medida que lleva consigo una privación y la decisión impugnada que la contiene se refiere directamente a las empresas cuyos intereses resultan por ello lesionados. Por lo tanto, en dicho asunto se distinguió fundadamente entre los motivos de impugnación y los aspectos relativos al derecho de defensa. Sin embargo, tal solución no puede ni debe aplicarse en el caso de autos.

35. Dicho lo anterior, puedo concluir precisando mi punto de vista sobre el procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento. En el asunto Funoc/Comisión, el Abogado General Sr. Tesauro no lo considera un «procedimiento formal de consulta». [29] Por lo que a mi respecta, tengo el mismo criterio. Sin embargo, ello no impide que se trate precisamente de un procedimiento establecido para que, con fundado conocimiento de causa, la Comisión adopte la medida que le incumbe apreciando la «nueva dimensión» [30] —como afirma, en otro asunto, el Abogado General Sr. Darmon— de los intereses en juego: intereses que no sólo son de la Comunidad sino también del Estado miembro, en el sentido y con

23 — Por lo demás, constituye su fundamento una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia: véanse la sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 29, así como la jurisprudencia a que esta sentencia se refiere.

24 — Conclusiones del Abogado General Sr. Darmon presentadas en el asunto C-135/92 (citado en la nota 6), punto 63.

25 — Sentencia Bélgica/Comisión (citada en la nota 17), apartado 46.

26 — A semejante interpretación tampoco pueden oponerse razones de eficacia de la acción administrativa. En realidad, deben aplicarse a este respecto las mismas apreciaciones que expuso el Tribunal de Justicia al analizar las distintas reglas de motivación adoptadas para las decisiones denegatorias de una ayuda y para las de reducción de una ayuda inicialmente concedida. En realidad, desde el punto de vista estadístico, las decisiones de este segundo tipo son de una entidad absolutamente distinta (por supuesto, menor) en relación con las del primer tipo. Por lo tanto, no parece lícito deducir de este tipo de consideraciones una interpretación formalista de las obligaciones que el Reglamento impone a la Comisión.

27 — Sentencia de 26 de junio de 1986 (203/85, Rec. p. 2055).

28 — *Ibidem*, apartado 16.

29 — Conclusiones presentadas en el asunto C-200/89 (Rec. 1990, pp. I-3669 y ss., especialmente p. I-3682), punto 6.

30 — Conclusiones del Abogado General Sr. Darmon presentadas en el asunto C-304/89 (citado en la nota 7), punto 18.

los límites que he precisado anteriormente. El cometido reservado a la autoridad nacional en el procedimiento se explica por las funciones de cofinanciación que asume y por su responsabilidad subsidiaria. [31] El propio intercambio de comunicaciones, tal como está previsto, se inscribe en la relación de *partnership* entre la Comisión y el Estado y su objetivo es hacer que la Administración nacional esté en condiciones no de decidir sino de intervenir en relación con las ayudas que debe facilitar. Se consideró que el Estado era probablemente la autoridad más próxima a los particulares beneficiarios y, por ello, capaz de apreciar decisiones cuyos efectos repercuten en su propio ámbito, además de en el ámbito de los particulares beneficiarios. [32]

36. Llegados a este punto es necesaria otra puntualización. Recordando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia he afirmado que la norma del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento debía considerarse un precepto sustancial. A este respecto quisiera aclarar que el mero cumplimiento de tal precepto por parte de la Comisión legitima la Decisión que adopta esta Institución para anular, reducir o suspender la concesión de los Fondos solamente frente al Estado miembro pero no frente al particular beneficiario.

37. Tal como concibo el funcionamiento del Fondo, este último supone la existencia de dos derechos distintos, pero dignos ambos de ser jurídicamente tutelados, y que, en realidad, gozan de tal tutela. Los particulares ejercen el primero al censurar las violaciones de la obligación esencial prevista en el apartado 1 del artículo 6. Se trata del derecho a un desarrollo correcto del procedimiento de decisión con el cual la autoridad competente llega a adoptar una decisión adecuadamente ponderada y que implica la consulta entre Estado miembro y Comisión en la forma establecida. La protección del segundo derecho, es que precisamente objeto del presente asunto, se lleva a cabo en virtud del principio fundamental según el cual el particular que sufre en sí mismo las consecuencias de un acto de la Administración del que es destinatario directo debe tener la posibilidad de alegar previamente su punto de vista. [33]

31 — Debo recordar que, con arreglo al artículo 5 de la Decisión 83/516, del Consejo, «[...] será concedida en la proporción de 50 % de los gastos pertinentes, sin que pueda rebasar no obstante el importe de la contribución financiera aportada por los poderes públicos del Estado miembro interesado». Además, a tenor del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento «[...] el Estado miembro interesado será responsable subsidiario del reembolso de las sumas indebidamente abonadas, cuando se trate de acciones a las que sea aplicable la garantía prevista en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 83/516/CEE».

32 — Sentencia Oliveira/Comisión (citada en la nota 7), apartado 21.

33 — Permítaseme comentar brevemente la afirmación de la Comisión según la cual, en la citada sentencia Oliveira/Comisión el Tribunal de Justicia reconoció sustancialmente —al no haber examinado de oficio la cuestión— que la demandante no tenía derecho a ser oída con anterioridad a la adopción de la Decisión impugnada. El razonamiento no me parece apropiado. En realidad, en dicha sentencia se trataba del incumplimiento por parte de la Comisión de la obligación impuesta por el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de permitir que la República Portuguesa presentara sus observaciones en relación con la Decisión de ámbito comunitario. Tampoco en dicho asunto las partes demandantes habían suscitado el problema de la vulneración de su derecho a ser oídas, el cual, en cambio, constituye el objeto del presente litigio. Por lo tanto, desde este punto de vista, nada puede inferirse de dicha resolución, y tampoco puede considerarse lícito deducir del silencio del Tribunal de Justicia una definición de posición sobre el particular. Por otra parte, no considero convincentes las indicaciones que en materia de organización la Comisión extrae de lo que resolvió el Tribunal de Primera Instancia en la citada sentencia Branco/Comisión, que estableció la plena legalidad de una mera confirmación por parte de la Comisión de una propuesta de reducción de la ayuda económica formulada por la autoridad nacional en el caso en que el acto esté debidamente motivado. En realidad, considero que la razón de ser de dicha sentencia — en la que se cuestionaban exclusivamente aspectos de la motivación— es la de garantizar una acción eficaz de Comisión y autoridad nacional en el funcionamiento del Fondo evitando inútiles repeticiones de sus actividades respectivas. Por lo tanto, a la luz de las consideraciones expuestas en este escrito, no parece lícito deducir de esta puntualización sobre el funcionamiento del sistema una conclusión más general en relación con la falta de relación directa entre la Comisión y las empresas beneficiarias de la ayuda económica que priva a éstas de su posibilidad de invocar el derecho a ser oídas con anterioridad a la adopción de la Decisión controvertida.

38. Por consiguiente, la facultad del Estado miembro de presentar observaciones, tal como está prevista en el Reglamento, y el derecho del particular a ser oído antes de que se adopte la decisión que puede perjudicarle son dos formas distintas de tutela. El interprete debe deslindarlas conceptualmente y apreciar en caso de litigio, si ambas formas de protección han sido garantizadas.

En el presente caso se ha respetado el ámbito que el Reglamento reserva a la Administración estatal, pero se ha lesionado la tutela que debía garantizarse a las empresas interesadas. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de recurso.

II — Motivación insuficiente

39. Mediante el segundo motivo de recurso se censura la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la insuficiencia, con arreglo al artículo 190 del Tratado, de la motivación de la Decisión impugnada.

40. El Tribunal de Primera Instancia —basándose en el principio según el cual la Decisión de reducción de una ayuda inicialmente concedida debe exponer claramente los motivos que justifican la reducción de la ayuda en relación con la cuantía inicialmente aprobada— consideró que la Comisión no había cumplido los requisitos mínimos de motivación necesarios para la legalidad del acto que adoptó.

41. A juicio de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia no tomó debidamente en consideración ni la circunstancia de que, a raíz de los certificados que les expidió el DAFSE el 19 de octubre de 1990, las sociedades ya conocían las dudas que albergaba la propia Comisión, ni de que, mediante escrito de 14 de junio de 1991, se había informado al DAFSE de las razones en que se basaba la decisión de exigir la devolución del anticipo y de no abonar el saldo. Siempre según la Comisión, si se considera el mecanismo de funcionamiento del Fondo y el deslinde que éste establece entre el ámbito comunitario y el nacional, carece de importancia la circunstancia de que el DAFSE no remita las informaciones a las empresas interesadas.

42. Ahora bien, como se sabe, la obligación de motivación de los actos administrativos se deriva de un principio fundamental de Derecho, claramente consagrado por el ordenamiento jurídico comunitario. Como ha precisado el Tribunal de Justicia en otras ocasiones, «la motivación debe indicar, de forma clara e inequívoca, las razones en las que se funda el acto». [34] Se entiende que los términos en que está concretamente redactada variarán según los distintos tipos de actos, la correspondiente finalidad y el grado de discreción reconocido a los poderes públi-

34 — Véase la sentencia de 9 de julio de 1969, Italia/Comisión (1/69, Rec. p. 277), apartado 9.

cos en relación con la adopción de la medida, o sea, con su contenido o contexto. [35]

43. La obligación de motivación es particularmente imperativa respecto a los actos administrativos que afectan a los particulares, especialmente para aquellos que, como el que ahora se examina, producen efectos desfavorables en la esfera jurídica del particular, en la medida en que establecen la devolución de cantidades anteriormente abonadas.

44. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de ayudas del Fondo aclara cuál es el correcto significado del contexto al valorar la obligación de motivación. En efecto, debido a las distintas situaciones en las que pueden repercutir las medidas del Fondo, el Tribunal de Justicia ha establecido dos reglas distintas en lo relativo a la motivación. Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha justificado una cierta brevedad de los motivos cuando la Decisión adoptada por la Comisión niega una ayuda del Fondo para un proyecto de formación, a causa precisamente de la gran cantidad de solicitudes que se dirigen a la Institución comunitaria y el método que ésta utiliza (tratamiento informático) para decidir sobre las solicitudes de ayuda. [36] Cuando no concurren tales circunstancias el Tribunal de Justicia ha apreciado la decisión de devolución de las cantidades abonadas con arreglo a una regla de motivación más rigurosa. [37]

45. La explicación de esta diversidad de reglas es clara. En un caso la cantidad de solicitudes es tan importante que la autoridad administrativa no puede cribarlas abundando en las motivaciones, en el otro no. [38] Por otra parte, como el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar, por las consecuencias que de ellas se derivan para la esfera de los derechos de los interesados, reducir o suspender de una ayuda ya concedida, o incluso acordar la devolución al Estado miembro de las cantidades inicialmente concedidas, es una medida objetivamente más grave que la denegación inicial de la ayuda solicitada. Se trata, en realidad, de una medida que va en contra de las expectativas en las que, en el desarrollo de su actividad empresarial, el interesado había pensado que podía confiar legítimamente. [39]

46. El caso de autos se aproxima claramente a las decisiones de este último tipo y, por lo demás, repercute con particular gravedad en los intereses del beneficiario, ya que la medida adoptada establece la íntegra devolución de la ayuda inicialmente abonada. Por lo tanto, ello explica que, siguiendo la jurisprudencia a que me he referido, el Tribunal de

35 — Véanse, más concretamente, las observaciones del Abogado General Sr. Darmon en relación con la función de las motivaciones en el marco del sistema del Fondo, expuestas en las conclusiones presentadas en el asunto C-291/89 (citado en la nota 13). Véanse, también, las sentencias de 28 de marzo de 1984, Bertoli/Comisión (8/83, Rec. p. 1649); de 25 de octubre de 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. p. 3623), y de 7 de abril de 1987, SISMA/Comisión (32/86, Rec. p. 1645), apartado 8.

36 — Sentencia de 7 de febrero de 1990, Gemeente Amsterdam y VIA/Comisión (C-213/87, Rec. p. I-221), punto 2 del fallo.

37 — Sentencias de 4 de junio de 1992, Consorgan/Comisión (C-181/90, Rec. p. I-3557), apartados 15 a 18, y Cipeke/Comisión (C-189/90, Rec. p. I-3573), apartados 15 a 18.

38 — Sentencia Gemeente Amsterdam y VIA/Comisión, citada en la nota 36.

39 — Sentencia Consorgan/Comisión, citada en la nota 37, apartado 16.

Primera Instancia haya decidido aplicar el criterio estricto según el cual la decisión «debe exponer claramente los motivos que justifican la reducción de la ayuda» (apartado 52).

47. Para precisar mejor este extremo observo que el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente la regla evocada, excluyendo que en el caso de autos se hubiera cumplido el requisito previsto en el artículo 90. En realidad, el escrito del DAFSE remitido a las sociedades se limitaba a informarles acerca de la inspección ya realizada, sin, no obstante, precisar nada sobre el correspondiente resultado, ni sobre una posible decisión de la Comisión.

48. Por otra parte, el escrito que la Comisión dirigió al DAFSE el 14 de junio de 1991 no facilitó un desglose claro de los distintos importes y de las correspondientes rúbricas, es decir, no dio una explicación eficaz y precisa de los motivos que indujeron a la Comisión a reducir la ayuda respecto de cada una de las sociedades. Tengamos en cuenta además que el sistema de financiación garantiza también a los particulares beneficiarios. Las cargas procesales no pueden oponerse injustificadamente a la pretensión de alcanzar dicha finalidad de la normativa. Por lo tanto, la Comisión no puede válidamente alegar que informó al DAFSE de las motivaciones en que se basa su decisión si posteriormente éste no hizo después lo necesario para que las empresas las conocieran.

49. En atención a todo lo expuesto considero que, también en relación con el extremo de la motivación insuficiente, procede confirmar la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

Conclusión

Habida cuenta de las consideraciones que anteceden propongo al Tribunal de Justicia que:

«— Desestime el recurso de casación de la Comisión por el que solicita la anulación de la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia el 6 de diciembre de 1994, Lisrestal y otros/Comisión (T-450/93, Rec. p. II-1177), mediante la cual se anuló la Decisión de la Comisión de reducción de la ayuda económica concedida por el Fondo Social Europeo para el proyecto n° 870844 P1.

— Condene en costas a la Comisión.»