SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 27 de enero de 2000 *

En los asuntos acumulados T-194/97 y T-83/98,

Eugénio Branco Ld.ª, con domicilio social en Lisboa (Portugal), representada por el Sr. B. Belchior, Abogado de Vila Nova de Gaia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Mᵉ J. Schroeder, 6, rue Heine,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada, en el asunto T-194/97, por la Sra. A.M. Alves Vieira y el Sr. K. Simonsson, y, en el asunto T-83/98, por la Sra. M.T. Figueira y el Sr. Simonsson, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto, en el asunto T-194/97, la pretensión de que se declare la omisión de la demandada, en cuanto se alega que se abstuvo ilegalmente de

* Lengua de procedimiento: portugués.

pronunciarse sobre la solicitud de pago del saldo de las ayudas económicas concedidas por el Fondo Social Europeo en los expedientes nº 870301 P1 y nº 870302 P3, y, en el asunto T-83/98, la pretensión de que se anulen las Decisiones C(1998) 47 y C(1998) 48 de la Comisión, de 17 de febrero de 1998, por las que se acuerda suspender dichas ayudas,

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

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

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de julio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 124, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 147 CE, párrafo primero) encomienda a la Comisión la administración del Fondo Social Europeo (FSE).

2 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, letra a), de la 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), éste participará en la financiación de acciones de formación y orientación profesional. En virtud del artículo 5, apartado 1, de la misma Decisión, la ayuda del FSE será concedida en la proporción del 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.

3 El artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE, referente a las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 1; EE 05/04, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2950/83»), enumera los gastos que pueden ser objeto de una ayuda del FSE.

4 La aprobación dada por el FSE a una solicitud de financiación llevará aparejada, con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, el abono de un anticipo del 50 % de la ayuda concedida, en la fecha prevista para el comienzo de la acción de formación. A tenor del apartado 4 de la misma disposición, en las solicitudes de pago del saldo irá incluido un informe detallado sobre el contenido, los resultados y los aspectos financieros de la operación de que se trate; el Estado miembro interesado certificará la exactitud fáctica y contable de los datos que figuren en las solicitudes de pago.

5 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, tanto la Comisión como el Estado miembro de que se trate podrán efectuar comprobaciones de la utilización de la ayuda. El artículo 7 de la Decisión 83/673/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del Fondo Social Europeo (DO L 377, p. 1; EE 05/04, p. 52; en lo sucesivo, «Decisión 83/673»), exige al Estado miembro que efectúe una investigación sobre la utilización de una ayuda, por presunción de irregularidad, que lo advierta sin demora a la Comisión.

6 Por último, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, cuando la ayuda del FSE no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir la ayuda, después de haber dado al Estado miembro

de que se trate la oportunidad de formular sus observaciones. El apartado 2 de dicho artículo dispone que las cantidades abonadas que no hayan sido utilizadas con arreglo a las condiciones fijadas en el acuerdo de aprobación, habrán de ser devueltas, y que, en la medida en que satisfaga a la Comunidad las sumas que hayan de ser devueltas por los responsables financieros de la operación, el Estado miembro interesado quedará subrogado en los derechos de la Comunidad.

Antecedentes de hecho de los litigios y procedimiento

7 Mediante Decisiones notificadas a la demandante por el Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Departamento de Asuntos del Fondo Social Europeo; en lo sucesivo, «DAFSE») los días 13 de abril y 27 de mayo de 1987, respectivamente, la Comisión aprobó sendas ayudas económicas de 11.736.792 PTE (expediente nº 870302 P3) y de 82.700.897 PTE (expediente nº 870301 P1), destinadas a programas de formación.

8 El 24 de julio de 1987, la demandante percibió un anticipo, con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83.

9 A principios del mes de julio de 1988, es decir, finalizadas las acciones de formación, que tuvieron lugar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1987, la demandante presentó ante el DAFSE solicitudes de pago del saldo de las ayudas.

10 El DAFSE certificó la exactitud fáctica y contable de los datos contenidos en dichas solicitudes, con arreglo al artículo 5, apartado 4, del Reglamento nº 2950/83.

11 El 22 de agosto de 1988, el DAFSE solicitó a la Inspecção Geral de Finanças (Inspección General de Hacienda; en lo sucesivo, «IGF») que efectuase, con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, un control de la solicitud de pago del saldo.

12 Al haber llegado la IGF a la conclusión de la existencia de irregularidades, el DAFSE, mediante dos escritos de 24 de abril de 1989, comunicó a la demandada que había suspendido el pago del saldo, con arreglo al artículo 7 de la Decisión 83/673.

13 El 16 de mayo de 1989, la IGF dio traslado de su informe a la policía judicial, a efectos informativos.

14 El 30 de julio de 1990, el DAFSE comunicó a la Comisión que, sin perjuicio de la información comunicada mediante los escritos de 24 de abril de 1989 y a raíz de las inspecciones efectuadas por la IGF, consideraba que ciertos gastos no eran subvencionables. En esta ocasión, la demandada tuvo conocimiento de la investigación llevada a cabo por la IGF y de sus conclusiones.

15 Mediante escritos de ese mismo día, recibidos al día siguiente, el DAFSE ordenó con carácter conminatorio a la demandante que le devolviese en un plazo de diez días los anticipos de 1.535.946 PTE (expediente nº 870302 P3) y de 4.399.475 PTE (expediente nº 870301 P1), pagados por el FSE, y de 1.256.683 PTE (expediente nº 870302 P3) y de 3.599.570 PTE (expediente nº 870301 P1), pagados por el Estado portugués en concepto de contribución nacional.

16 Mediante escrito de 12 de mayo de 1994, la demandante solicitó al DAFSE que la informase acerca de los motivos por los que la Comisión no había adoptado aún ninguna decisión sobre dichos expedientes.

17 En su escrito de 25 de mayo de 1994, el DAFSE expuso a la demandante que la Comisión estimaba que no está obligada a tomar una decisión de reducir la ayuda o de no pagar el saldo cuando, como sucede en el caso de autos, la propia autoridad nacional decide reducir la ayuda.

18 Mediante escrito de 30 de mayo de 1994, la demandante preguntó a la Comisión por qué motivo no había adoptado aún una decisión definitiva sobre sus expedientes.

19 Mediante escrito de 16 de junio de 1994, la demandada respondió que las autoridades portuguesas le habían advertido que los expedientes de que se trata eran objeto de una investigación basada en una presunción de irregularidad, de conformidad con el artículo 7 de la Decisión 83/673.

20 Mediante recurso de 22 de julio de 1994, la demandante solicitó la anulación de una presunta decisión de la demandada, notificada mediante escritos del DAFSE y de la Comisión, fechados el 25 de mayo y el 16 de junio de 1994, respectivamente, por la que, por un lado, se denegaba una solicitud de pago del saldo de las ayudas económicas concedidas por el FSE a dos programas de formación y, por otro lado, se reducían dichas ayudas económicas y se disponía la devolución de las cantidades pagadas por el FSE y por el Estado portugués.

21 Mediante sentencia de 11 de julio de 1996, Branco/Comisión (T-271/94, Rec. p. II-749), el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso, basándose en que la Comisión no se había pronunciado sobre la solicitud de pago del saldo.

22 El 25 de octubre de 1996, se informó a la Comisión acerca de la incoación de un sumario ante el Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto por fraude en la obtención de subvenciones y utilización indebida de éstas, en relación con las acciones de formación financiadas por el FSE.

23 Mediante escrito de 27 de febrero de 1997, recibido en la Comisión el 3 de marzo de 1997, la demandante requirió a la demandada para que adoptara una decisión sobre la solicitud de pago del saldo.

24 El 17 de abril de 1997, la Comisión envió al DAFSE, respecto de cada uno de los expedientes controvertidos, un proyecto de decisión de suspensión de las ayudas.

25 El 5 de mayo de 1997, la demandante recibió copia de ellos por conducto del DAFSE.

26 El 19 de mayo de 1997, el DAFSE recibió las observaciones de la demandante sobre los mencionados proyectos, observaciones que fueron precisadas y rectificadas en un escrito que la demandante dirigió a aquel organismo el 21 de mayo de 1997.

27 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de junio de 1997, la demandante interpuso un recurso por omisión. El asunto fue registrado con el número T-194/97.

28 El 17 de julio de 1997, el DAFSE comunicó a la Comisión que aprobaba plenamente los proyectos de decisiones de suspender las ayudas.

29 Mediante escrito separado, la demandada propuso, el 1 de octubre de 1997, una excepción de inadmisibilidad contra el recurso por omisión, de conformidad con el artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. La demandante formuló sus observaciones sobre esta excepción el 19 de noviembre de 1997.

30 El 26 de noviembre de 1997, la Comisión tuvo conocimiento del auto de procesamiento dictado por las autoridades judiciales portuguesas contra la demandante.

31 El 17 de febrero de 1998, la Comisión adoptó las Decisiones impugnadas, por las que suspendía las ayudas económicas.

32 El 26 de mayo de 1998, la demandante interpuso un recurso de anulación contra las Decisiones de 17 de febrero de 1998, por las que se acordaba suspender las ayudas económicas. El asunto fue registrado con el número T-83/98.

33 Mediante auto de 16 de julio de 1998, el Presidente de la Sala Quinta decidió unir al fondo el examen de la excepción de inadmisibilidad propuesta en el asunto T-194/97.

34 En el marco de los asuntos T-194/97 y T-83/98, el Tribunal de Primera Instancia formuló preguntas escritas a las partes, a las que éstas contestaron dentro de los plazos establecidos.

35 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral del procedimiento en cada uno de los dos asuntos. En las vistas de 8 de julio de 1999, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

36 En las mencionadas vistas, las partes expresaron su conformidad con la acumulación de los dos asuntos a efectos de la sentencia.

Pretensiones de las partes

37 En el asunto T-194/97, la parte demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la omisión de la parte demandada.

— Condene en costas a la parte demandada.

38 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o desestime el recurso por carecer de objeto o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

39 La demandante solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad.

40 En el asunto T-83/98, la parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule las Decisiones de 17 de febrero de 1998, por las que se acuerda suspender las ayudas económicas.

— Condene en costas a la parte demandada.

41 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre el recurso por omisión

Alegaciones de las partes

42 En primer lugar, la demandante hace hincapié en que requirió a la demandada mediante escrito de 27 de febrero de 1997, recibido por esta última el 3 de marzo.

La demandante alega que los proyectos de decisiones de suspender las ayudas, enviados al DAFSE el 17 de abril de 1997, no llegaron a su conocimiento hasta el 5 de mayo de 1997, fecha en la que ya había finalizado el plazo de dos meses previsto en el artículo 175, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE, párrafo segundo).

43 En segundo lugar, la demandante mantiene que ni los proyectos de decisiones de suspensión de 17 de abril de 1997 ni las Decisiones de suspensión de 17 de febrero de 1998 constituyen una definición de posición en el sentido del artículo 175 del Tratado, puesto que no evitan que la omisión subsista. En efecto, habida cuenta del período de cerca de diez años transcurrido desde la solicitud de pago del saldo hasta la adopción de dichas Decisiones, la demandante estima que la Comisión estaba obligada a adoptar una decisión definitiva, es decir, una decisión de pago del saldo, de supresión de las ayudas o de reducción de las mismas.

44 En caso contrario, la Comisión podría dejar que el procedimiento administrativo se eternizara y, de este modo, aplazar indefinidamente la adopción de la decisión final sobre la solicitud de pago del saldo.

45 Según la demandante, la alegada existencia de un proceso penal ante un órgano jurisdiccional portugués resulta irrelevante en el caso de autos. En primer lugar, cada vez que una auditoría revela indicios de irregularidades se lleva a cabo una investigación, que no da lugar necesariamente a una sentencia penal. En segundo lugar, en dicho proceso penal, tan sólo se dilucidaban elementos contenidos en el informe de la IGF, ya conocidos por la Comisión. Por último, concluye la demandante, la propia Comisión admite que no tuvo conocimiento del referido proceso penal hasta el 26 de noviembre de 1997, fecha en la que ya se había producido la omisión desde hacía mucho tiempo.

46 La demandada alega la inadmisibilidad del recurso, haciendo hincapié en que sí definió su posición, en el sentido del artículo 175 del Tratado, al haber enviado al

DAFSE, el 17 de abril de 1997, proyectos de decisiones por las que se acordaba suspender las ayudas y al haber adoptado, el 17 de febrero de 1998, Decisiones de suspender dichas ayudas. Estas Decisiones se justificaban por haberse incoado un proceso penal relacionado con los expedientes objeto de litigio, proceso pendiente en este momento ante el Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto (nº 17937/95-OTDPRT-PR) y en el que la demandante fue inculpada por fraude el 2 de abril de 1997.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

47 A efectos de pronunciarse sobre la pretensión de que se declare una omisión, procede comprobar si, en el momento en que se requirió a la Comisión con arreglo al artículo 175 del Tratado, incumbía a la Institución una obligación de actuar.

48 A tenor del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, cuando la ayuda del FSE no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir la ayuda.

49 Dado que el legislador comunitario distinguió entre esas tres posibilidades de acción de la Comisión, es preciso considerar que cada una de ellas se refiere a un supuesto específico. Teniendo en cuenta que corresponde a la Comisión pronunciarse sobre las solicitudes de pago del saldo [sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, Comisión/Branco, T-85/94 (122), Rec. p. II-2993, apartado 23] dentro de un plazo razonable, pero que únicamente le resulta posible calcular el importe exacto de los gastos pertinentes una vez recibido un informe detallado sobre el proyecto ejecutado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1997, Interhotel/Comisión, T-81/95, Rec. p. II-1265, apartado 43, y la sentencia allí citada), sólo cabe adoptar la decisión de suspensión en el supuesto de que tal cálculo no sea aún posible.

50 Por lo tanto, la finalidad de la facultad de la Comisión de suspender una ayuda del FSE es permitir que aquella Institución congele el pago del saldo mientras tenga razones fundadas para sospechar la existencia de irregularidades en la utilización de la referida ayuda, pero con la obligación para ella de adoptar, dentro de un plazo razonable, una decisión definitiva sobre la solicitud de pago del saldo, bien ordenando el pago íntegro del saldo, bien reduciendo o suprimiendo la ayuda. Tal suspensión permite evitar un eventual procedimiento de recuperación de cantidades indebidamente pagadas. En efecto, si la decisión definitiva es suprimir las ayudas y se da la circunstancia de que ya se han abonado al beneficiario de dichas ayudas anticipos sobre ellas, habrá de incoarse necesariamente un procedimiento de devolución de las cantidades pagadas.

51 En el caso de autos, dado que, por una parte, la Comisión tenía dudas fundadas sobre la regularidad de la utilización de las ayudas a raíz del informe de la IGF, y habida cuenta, por otra parte, de que en el momento del requerimiento a la Comisión estaba pendiente ante un órgano jurisdiccional penal portugués un proceso incoado contra el beneficiario de las ayudas y relacionado con determinadas operaciones efectuadas en el marco de los proyectos financiados, la Comisión no estaba obligada a adoptar una decisión definitiva sobre la solicitud de pago del saldo, sino que estaba legitimada para suspender la ayuda con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83.

52 Mediante carta de 27 de febrero de 1997, recibida el 3 de marzo de 1997, la demandante requirió a la Comisión para que aprobara la solicitud de pago del saldo. A raíz de este requerimiento para que actuara, la Comisión envió al DAFSE los proyectos de decisiones de suspensión el 17 de abril de 1997 y adoptó las Decisiones de suspender las ayudas el 17 de febrero de 1998.

53 Procede observar que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, la Comisión no puede suspender una ayuda sino después de haber dado al Estado miembro de que se trate la oportunidad de formular sus observaciones. Por otra parte, la circunstancia de que, en virtud de dicha disposición, deba consultarse previamente al Estado miembro interesado antes de que la Comisión adopte una decisión de suspensión, de reducción o de supresión

no permite deducir la inaplicación de un principio de Derecho comunitario tan fundamental como el que garantiza a toda persona el derecho a ser oída antes de que se adopte una decisión que pueda serle lesiva (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros, C-32/95 P, Rec. p. I-5373, apartado 30). Pues bien, una decisión de suspender la ayuda priva al interesado, al menos provisionalmente, de la totalidad de la ayuda que se le haya concedido inicialmente. De este modo, el interesado sufre directamente las consecuencias económicas de una decisión que le resulta lesiva y, por consiguiente, se le debe reconocer también el derecho a formular sus observaciones antes de que se adopte una decisión de suspender la ayuda.

54 De lo anterior se deduce que la Comisión sólo puede adoptar decisiones de suspensión una vez finalizado un procedimiento que consta de varias fases, una de las cuales consiste en el envío de proyectos de decisiones de suspensión tanto al Estado miembro de que se trate como al beneficiario de las ayudas. Si bien tales proyectos, en tanto que actos de trámite cuyo objetivo es preparar las decisiones definitivas, no son susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación (véase, en un contexto diferente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, Rec. p. I-1503, apartado 34, y la sentencia que allí se cita), constituyen cuando menos definiciones de posición que ponen fin a la omisión. Dichos proyectos garantizan el respeto de los derechos de defensa del beneficiario de la ayuda y del Estado miembro de que se trate en un procedimiento que puede concluir con decisiones de suspender la ayuda, las cuales son susceptibles de recurso de anulación. Así pues, mediante los referidos proyectos, la Comisión dio a conocer su intención de adoptar decisiones de suspensión, al mismo tiempo que expresaba implícitamente su negativa a aprobar, momentáneamente al menos, la solicitud de pago del saldo.

55 A fin de apreciar si la Institución requerida para que actuara definió su posición dentro del plazo de dos meses que prescribe el artículo 175, párrafo segundo, del Tratado, es preciso comprobar si la definición de posición por la Institución se puso en conocimiento del autor del requerimiento dentro de los dos meses siguientes a la recepción por la Institución de dicho requerimiento. En efecto, esta definición de posición tiene precisamente por objeto responder al requerimiento para que se actúe y poner dicha respuesta en conocimiento de la persona que haya efectuado el requerimiento. La definición de posición modifica la posición jurídica de esta persona, en cuanto que pone fin a la omisión. Ahora bien, para

que la persona afectada por la definición de posición de una Institución esté en condiciones de defender sus derechos en el procedimiento administrativo, debe haber podido tener conocimiento de su contenido. Por consiguiente, la omisión no finaliza el día en que la Institución define efectivamente su posición, sino en la fecha en que el autor del requerimiento recibe la definición de posición. Así pues, esta última fecha es la que debe tomarse en consideración para apreciar si se ha observado el plazo de dos meses que prescribe el artículo 175, párrafo segundo, del Tratado.

56 En el caso de autos, teniendo en cuenta que la Comisión recibió el requerimiento para actuar el 3 de marzo de 1997, mientras que los proyectos de decisiones de suspender las ayudas no llegaron a la demandante hasta el 5 de mayo de 1997, no se respetó el plazo de dos meses que prescribe el artículo 175, párrafo segundo, del Tratado.

57 Es preciso hacer constar, sin embargo, que la demandante interpuso su recurso por omisión el 30 de junio de 1997, después de haber recibido los mencionados proyectos de decisiones. Como estos últimos deben considerarse definiciones de posición, a efectos del artículo 175 del Tratado (véase el apartado 54 *supra),* la demandante ya no tenía interés en que se declarara una omisión, puesto que ésta había dejado de existir. En efecto, una sentencia del Tribunal de Primera Instancia que, en tales circunstancias, declarara la omisión de la Institución no podría dar lugar a las medidas de ejecución contempladas en el artículo 176, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 233 CE, párrafo primero) (a propósito de un recurso de anulación, véase el auto de 13 de junio de 1997, TEAM y Kolprojekt/Comisión, T-13/96, Rec. p. II-983, apartado 28).

58 De cuanto antecede resulta que procede declarar la inadmisibilidad del recurso por omisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de abril de 1993, Pesqueras Echebastar/Comisión, C-25/91, Rec. p. I-1719, apartados 11 a 13).

Sobre el recurso de anulación

59 La demandante invoca cinco motivos de anulación, basados, en primer lugar, en la infracción del Reglamento nº 2950/83; en segundo lugar, en un error en la apreciación de los hechos; en tercer lugar, en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica; en cuanto lugar, en la vulneración de derechos adquiridos, y, por último, en la violación del principio de proporcionalidad.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del Reglamento nº 2950/83

Alegaciones de las partes

60 La demandante señala que, en el mes de octubre de 1988, el DAFSE certificó la exactitud fáctica y contable de los datos contenidos en la solicitud de pago del saldo presentada por ella, de conformidad con el artículo 5, apartado 4, del Reglamento nº 2950/83. Pues bien, una vez transmitida dicha certificación de la Comisión, toda intervención del Estado miembro de que se trate en la tramitación del expediente queda desprovista de fundamento legal. En efecto, añade la demandante, la normativa aplicable, y más concretamente el Reglamento nº 2950/83, no prevé la posibilidad de que el Estado miembro proceda a «examinar de nuevo» el expediente y a modificar la certificación, como en el caso de autos hizo el DAFSE.

61 Según la demandante, el Estado miembro de que se trate debe examinar si existen irregularidades antes de expedir el certificado. En el supuesto contrario, efectuaría una certificación falsa. Cuando se le presenta una solicitud de pago del saldo, el DAFSE sólo puede adoptar una de las dos decisiones siguientes: o bien reconocer la autenticidad de los datos presentados y proceder a la certificación de éstos, o bien señalar su inexactitud y, en tal caso, denegar la certificación. Por lo tanto, al certificar la solicitud de pago del saldo, el DAFSE aprobó definitivamente los datos contenidos en dicha solicitud.

62 La demandante alega, por último, que el nuevo examen mencionado fue realizado por la IGF, la cual no está habilitada para controlar las acciones financiadas por el FSE, ni está técnicamente en condiciones de pronunciarse sobre la aplicación de la normativa comunitaria.

63 La demandada cuestiona la argumentación de la demandante, remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Branco/ Comisión (T-142/97, Rec. p. II-3567).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

64 En la medida en que confirma la exactitud fáctica y contable de los datos contenidos en las solicitudes de pago del saldo, el Estado miembro es responsable frente a la Comisión de los certificados que expide.

65 Por otra parte, en virtud del artículo 2, apartado 2, de la Decisión 83/516, los Estados miembros interesados deben garantizar el buen fin de las acciones financiadas por el FSE. Además, con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, la Comisión puede efectuar comprobaciones de las solicitudes de pago del saldo, «sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros».

66 Es preciso hacer constar que dichas obligaciones y facultades de los Estados miembros no son objeto de ninguna limitación temporal.

67 En consecuencia, en un caso como el de autos, en el que el Estado miembro ha certificado ya la exactitud fáctica y contable de los datos contenidos en la solicitud de pago del saldo, dicho Estado podrá modificar aún su apreciación,

cuando estime que existen irregularidades que no se habían puesto de manifiesto anteriormente.

68 Por último, nada se opone a que una autoridad como el DAFSE recurra a un organismo especializado en auditoría contable y financiera, del tipo de la IGF, con el fin de que la ayude a controlar la exactitud fáctica y contable de los datos contenidos en una solicitud de pago del saldo.

69 De lo antedicho resulta que procede desestimar el motivo basado en la infracción del Reglamento nº 2950/83 (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 16 de julio de 1998, Proderec/Comisión, T-72/97, Rec. p. II-2847, apartados 61 a 74, y Branco/Comisión, citada en el apartado 63 *supra*, apartados 44 a 50).

Sobre el segundo motivo, basado en un error en la apreciación de los hechos

Alegaciones de las partes

70 La demandante afirma haber cumplido rigurosamente las disposiciones del Reglamento nº 2950/83, así como las condiciones de utilización de las ayudas que impuso la Comisión en las decisiones de aprobación. No existe razón alguna para que las ayudas concedidas sean «reducidas».

71 Según la demandante, el informe de la IGF, en el que se basan las Decisiones impugnadas, es erróneo y se reduce a conjeturas sobre el carácter no

subvencionable de determinados gastos en lo que atañe a la remuneración por hora de quienes reciben la formación, a la subcontratación con E.B.— Contabilidade e Estudos Económicos, Ld.ª, a las amortizaciones y al equipo informático que fue objeto de arrendamiento financiero («leasing»).

72 Según la demandada, la argumentación de la demandante carece totalmente de objeto, puesto que la Comisión no ha adoptado todavía la decisión definitiva, ya que las Decisiones impugnadas se limitan a suspender las ayudas. No obstante, la Comisión refuta la argumentación de la demandante basándose en datos contenidos en el informe de la IGF.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

73 A tenor del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83, cuando una ayuda del FSE no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir dicha ayuda.

74 Por otra parte, de las declaraciones de aceptación de las decisiones de aprobación resulta que la beneficiaria de las ayudas se comprometió expresamente a observar, en el marco de la utilización de dichas ayudas, las disposiciones nacionales y comunitarias aplicables.

75 A este respecto, al supeditar tanto el Derecho portugués como el Derecho comunitario la utilización de los fondos públicos a la exigencia de una correcta gestión financiera, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir una ayuda

del FSE cuando ésta no haya sido utilizada conforme a la referida exigencia (véanse los apartados 48 a 50 *supra).*

76 Teniendo en cuenta que la aplicación del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83 puede implicar la necesidad de proceder a una valoración de situaciones fácticas y contables complejas, la Institución dispone de una amplia facultad de apreciación en el marco de dicha valoración. El control del Juez comunitario sobre tal apreciación debe limitarse a verificar la observancia de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta al efectuar la elección cuestionada, la falta de error manifiesto en la apreciación de estos hechos y la inexistencia de desviación de poder (sentencia Branco/Comisión, citada en el apartado 63 *supra,* apartados 64 a 67).

77 Teniendo en cuenta que, en el caso de autos, el control de la legalidad versa sobre decisiones de suspensión de ayudas, no procede examinar si las apreciaciones contenidas en el informe de la IGF están fundadas, sino si la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación el estimar que existían indicios de irregularidades que justificaban dicha suspensión. Por consiguiente, aun suponiendo que fueran erróneas algunas de las apreciaciones contenidas en el informe de la IGF que motivaron las Decisiones impugnadas, no cabría deducir, de ese solo hecho, que dichas Decisiones incurran en un error manifiesto de apreciación.

78 El requisito de que, para justificar la suspensión de las ayudas, existan indicios de irregularidades, se cumple manifiestamente cuando, como en el caso de autos, en el momento de la adopción de las decisiones de suspensión está pendiente ante un órgano jurisdiccional penal un proceso incoado contra el beneficiario de las ayudas y que verse sobre determinadas operaciones realizadas en el marco de las acciones financiadas por el FSE.

79 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica

Alegaciones de las partes

80 La demandante alega que el DAFSE remitió su solicitud de pago del saldo a la Comisión en el mes de octubre de 1988, mientras que ésta no adoptó las Decisiones impugnadas hasta febrero de 1998. Este plazo de casi diez años originó en la demandante una confianza legítima en que la Comisión aprobaría su solicitud tal como fue certificada por el DAFSE.

81 La demandante subraya que la Comisión debe adoptar todas sus decisiones dentro de un plazo razonable. No puede dejar que el procedimiento administrativo se eternice ni, por tanto, aplazar indefinidamente la adopción de la decisión final sobre la solicitud de pago del saldo, so pena de violar los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

82 En el caso de autos, prosigue la demandante, el plazo de cerca de diez años transcurrido desde la solicitud de pago del saldo hasta la adopción de las Decisiones impugnadas es excesivamente largo y viola el principio de seguridad jurídica.

83 Según la demandante, la Comisión estaba obligada a adoptar una decisión definitiva de pago del saldo, o de supresión o reducción de las ayudas, en lugar de suspenderlas, pues esto último era, de hecho, lo que venía sucediendo desde hacía varios años (véase el apartado 43 *supra)*.

84 La alegada existencia de un proceso penal ante un órgano jurisdiccional portugués carece de pertinencia en el caso de autos (véase el apartado 45 *supra)*. Además, añade la demandante, la Comisión viola el secreto judicial al hacer referencia al auto de procesamiento, cuya copia figura en el anexo 4 del escrito de contestación. Según la demandante, este documento debe excluirse de los autos.

85 La demandada solicita que se desestime el motivo. Según ella, la suspensión de las ayudas se justifica por el hecho de haberse incoado un proceso penal relacionado con los expedientes objeto de litigio, proceso pendiente en este momento (véase el apartado 46 *supra)* y en el que la demandante fue inculpada por fraude el 2 de abril de 1997.

86 La Comisión añade que, aun suponiendo que el certificado del DAFSE hubiera suscitado la confianza legítima de la demandante en que se le pagaría el saldo, las Decisiones impugnadas no la privan de tal derecho, puesto que se limitan a suspender las ayudas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

87 La suspensión de una ayuda económica inicialmente concedida no prejuzga en modo alguno la decisión definitiva que en su día adopte la Comisión sobre el pago del saldo. De ello se deduce que una decisión de suspensión no priva al beneficiario de la ayuda del derecho a percibir la cuantía íntegra del saldo según lo reclamado en su solicitud, si se comprueba que la ayuda fue utilizada efectivamente con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación.

88 Por consiguiente, las Decisiones impugnadas no violan el principio de protección de la confianza legítima.

89 La demandante invoca también la violación del principio de seguridad jurídica por no haberse adoptado las Decisiones impugnadas dentro de un plazo razonable. En el caso de autos, el carácter razonable de dicho plazo debe apreciarse en función del tiempo transcurrido entre el momento en que se dictó la sentencia Comisión/Branco, citada en el apartado 49 *supra*, apartado 23, y el momento en que se adoptaron las Decisiones impugnadas, a saber, el 17 de febrero de 1998. En efecto, en la sentencia de 13 de diciembre de 1995, este Tribunal de Primera Instancia afirmó claramente que es la Comisión quien se pronuncia sobre las solicitudes de pago del saldo y es a ella —y solamente a ella— a quien incumbe la facultad de reducir una ayuda económica del FSE, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2950/83. A partir de esta última fecha, la Comisión no podía ignorar que le incumbía pronunciarse, en el ejercicio de una competencia exclusiva, sobre las solicitudes de pago del saldo que se le sometieran, bien ordenando el pago íntegro del saldo, bien adoptando decisiones de suspender, reducir o suprimir la ayuda.

90 Habida cuenta de la existencia de indicios de irregularidades en la utilización de las ayudas concedidas y del hecho de que la Comisión no disponía de información suficiente para calcular la cuantía exacta de los gastos subvencionables a 13 de diciembre de 1995, dicha Institución habría podido y debido preparar rápidamente proyectos de decisiones de suspender las ayudas. Ahora bien, la Comisión no envió al DAFSE tales proyectos hasta el 17 de abril de 1997, siendo así que su elaboración no requería ni un trabajo de envergadura ni un procedimiento de larga duración. En consecuencia, resulta excesivo el plazo de dieciséis meses que media entre el momento en que se dictó la sentencia de 13 de diciembre de 1995, antes citada, y el envío de tales proyectos.

91 Si bien el hecho de que se haya rebasado un plazo razonable puede dar lugar, en determinadas circunstancias, a la anulación de una decisión, no sucede lo mismo en el caso de un recurso de anulación dirigido contra decisiones de suspensión de ayudas. En efecto, si estas decisiones fueran anuladas por el único motivo de su tardanza, como la Comisión seguiría sin disponer de datos que le permitieran

calcular los gastos subvencionables, lo único que dicha Institución podría hacer es adoptar nuevas decisiones de suspensión de las ayudas con arreglo al artículo 176 del Tratado. En tales circunstancias, una sentencia de anulación carecería de toda utilidad. De ello se deduce que no procede anular las Decisiones impugnadas por violación del principio de seguridad jurídica en razón de que se haya rebasado un plazo razonable para adoptarlas.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración de derechos adquiridos

Alegaciones de las partes

92 Remitiéndose a las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1991, Interhotel/Comisión (C-291/89, Rec. p. I-2257), la demandante alega que las Decisiones de aprobación de las solicitudes de ayudas crearon derechos subjetivos a su favor y, más concretamente, el derecho a exigir el pago íntegro de las ayudas.

93 La Comisión rechaza la argumentación de la demandante, remitiéndose a la sentencia Branco/Comisión, citada en el apartado 63 *supra* (apartados 97 y 105 a 107).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

94 Si bien es cierto que una decisión de aprobación confiere al beneficiario de una ayuda del FSE el derecho a exigir el pago de la misma, ello sólo puede producirse en el supuesto de que la ayuda haya sido utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en las decisiones de aprobación.

95 En el caso de autos, existen indicios fundados de irregularidades según los cuales la demandante no actuó con arreglo a dichas condiciones, situación que justifica la suspensión de las ayudas.

96 Dado que las decisiones de suspensión no prejuzgan la decisión definitiva que la Comisión adopte sobre el pago del saldo, aquellas decisiones no privan a la demandante del derecho a percibir la cuantía íntegra del saldo según lo reclamado en su solicitud, si se comprueba que las ayudas fueron utilizadas rigurosamente con arreglo a las condiciones fijadas en las decisiones de aprobación.

97 De lo antedicho se desprende que debe desestimarse el motivo basado en la vulneración de derechos adquiridos.

Sobre el quinto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

98 Según la demandante, la Comisión violó el principio de proporcionalidad al no respetar su compromiso de reembolsar, en ejecución de las decisiones de aprobación, los gastos realizados por la demandante en el marco de las acciones de formación llevadas a cabo.

99 La demandada objeta que, teniendo en cuenta, por un lado, las dudas sobre la regularidad de ciertas operaciones efectuadas por la demandante en el marco de dichas acciones, dudas que las autoridades portuguesas expresaron a partir de 1989, y, por otro, el proceso penal pendiente, cualquier decisión distinta de la suspensión hubiera sido prematura.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

100 En el caso de autos, las suspensiones efectuadas por la Comisión están directamente relacionadas con los indicios fundados de irregularidades que las autoridades portuguesas pusieron en su conocimiento a partir de 1989 y no prejuzgan la decisión definitiva que en su día se adopte sobre la solicitud de pago del saldo.

101 Así pues, las mencionadas suspensiones resultan conformes con el principio de proporcionalidad.

102 De lo antedicho se desprende que debe desestimarse el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad.

103 De cuanto antecede resulta que el recurso de anulación debe desestimarse en su totalidad.

Costas

104 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. En el caso de autos, se han desestimado las pretensiones de la demandante y la demandada ha solicitado su condena en costas.

105 Este Tribunal de Primera Instancia considera, no obstante, que debe tenerse en cuenta, para la decisión sobre las costas, el desarrollo del procedimiento que condujo a la adopción de las Decisiones impugnadas, según queda descrito anteriormente, especialmente en los apartados 56 y 91, el cual hizo que la demandante se viera en un estado de incertidumbre en cuanto al pago de las ayudas económicas que le habían sido concedidas. En tales circunstancias, no puede reprocharse a la demandante el haber acudido al Tribunal de Primera Instancia para que se examinara la conducta de la Comisión y se extrajeran sus consecuencias. Procede, pues, declarar que esa conducta de la Comisión propició el nacimiento del litigio.

106 Pues bien, el artículo 87, apartado 3, párrafos primero y segundo, del Reglamento de Procedimiento dispone que el Tribunal de Primera Instancia podrá condenar a una parte, incluso a la vencedora, a reembolsar a la otra los gastos de un procedimiento provocado por su propia conducta (sentencia Interhotel/Comisión, citada en el apartado 49 *supra,* apartado 82).

107 Por consiguiente, procede condenar a la Comisión a soportar, además de sus propias costas, el 10 % de las costas de la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) **Acumular los asuntos T-194/97 y T-83/98 a efectos de la sentencia.**

2) **Declarar la inadmisibilidad del recurso por omisión interpuesto en el asunto T-194/97.**

3) **Desestimar el recurso de anulación interpuesto en el asunto T-83/98.**

4) **Condenar a la Comisión a soportar, además de sus propias costas, el 10 % de las costas de la demandante.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de enero de 2000.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

K. Lenaerts