CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 5 de marzo de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La acción ejercitada por la sociedad portuguesa Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira (en lo sucesivo, «Oliveira») tiene por objeto obtener la anulación de dos Decisiones de la Comisión de 27 de junio de 1989, por las que se declara que no pueden beneficiarse de ayudas determinados gastos por importe de 63 450 244 ESC y 23 713 486 ESC, en el marco de la ejecución de los proyectos nº 870708/P1 y nº 870708/P3 del Fondo Social Europeo.

2. Esta pretensión, en muchos aspectos similar a la formulada por la sociedad Interhotel en el asunto C-291/89, tiene asimismo su origen en la intervención del Fondo Social Europeo, creado por el artículo 123 del Tratado CEE. En lo relativo a las funciones del Fondo y al procedimiento que debe seguirse para obtener ayudas de dicho organismo, me remito a las observaciones que en aquel asunto hice sobre las disposiciones pertinentes de la Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, y del Reglamento (CEE) nº 2950/83 adoptado ese mismo día por el Consejo para aplicar dicha Decisión (en lo sucesivo, el «Reglamento»). [1]

3. Vamos a recordar ahora las vicisitudes de la solicitud de la demandante.

4. Oliveira había presentado su solicitud ante el Departamento de Asuntos del Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «DAFSE»), organismo nacional relacionado con el Fondo y establecido en Lisboa, el cual presentó, en nombre de la República Portuguesa y en beneficio de aquella sociedad, dos solicitudes de ayuda del Fondo, correspondientes al ejercicio 1987: la primera, para la formación de personas menores de 25 años; la segunda, para la formación de personas mayores de 25 años (en lo sucesivo, respectivamente, «jóvenes» y «adultos»). El proyecto «jóvenes» fue aprobado mediante Decisión de la Comisión de 30 de abril de 1987, [2] con una ligera reducción debida a la disminución del número de alumnos en prácticas. El proyecto «adultos» sólo se aprobó parcialmente, al haberse rechazado una parte de los gastos. [3] Las cuantías aprobadas le fueron notificadas a Oliveira. [4]

5. Más tarde, el DAFSE hizo saber, mediante circular fechada el 8 de junio de 1987 y notificada a todas las empresas afectadas, [5] que la Comisión tenía la intención de reducir los períodos de formación práctica impartidos en beneficio de las personas menores de 25 años, de manera que su duración no fuese mayor que la de la enseñanza teórica.

6. Oliveira no se conformó con lo dispuesto en la referida circular, alegando que sus cursos de formación ya habían comenzado cuando recibió dicho documento. Sin em-

* Lengua original: francés.

1 — Apartados 2 y 3 de las conclusiones que he presentado hoy en el asunto C-291/89, Rec. 1991, pp. I-2257 y ss., especialmente p. I-2264.

2 — Anexo IV del escrito de contestación a la demanda.

3 — *Ibidem.*

4 — Documentos nºs 1 y 2 del grupo de Anexos II de la demanda.

5 — Anexo V del escrito de contestación a la demanda y Anexo I del escrito de réplica.

bargo, al examinar su solicitud de saldo, la Comisión estimó que una parte importante de las cantidades presentadas en el expediente relativo a la formación de «jóvenes» no podía beneficiarse de ayudas porque no se había observado la regla de la igualdad entre el número de horas prácticas y el número de horas teóricas y porque, además, algunos de los costes unitarios eran «inexplicablemente elevados». En el marco del proyecto relativo a los «adultos», al que no se aplicaba la circular, la Comisión hizo constar la existencia de determinado importe de gastos que no podía beneficiarse de las ayudas porque también en ese caso algunos de los costes unitarios eran inexplicablemente elevados.

7. Para fundamentar su recurso, la parte demandante formuló cuatro motivos, basados, respectivamente, en la existencia de vicios sustanciales de forma, la violación de los principios generales del Derecho, la vulneración de los derechos adquiridos y la insuficiente motivación.

8. Para fundamentar su primer motivo, Oliveira mantiene que las Decisiones impugnadas infringieron el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, apartado que dispone: «Cuando la ayuda del Fondo 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*».[6]

9. Según Oliveira, este precepto obliga a la Comisión a oír al Estado miembro antes de adoptar la decisión, lo que permitirá que la Institución comunitaria realice un examen detenido de la situación.[7] La Comisión pone de relieve que la referida disposición no prevé formalidades específicas para la audiencia del Estado miembro, sino que se limita a autorizar que éste formule observaciones. En caso de negativa total o parcial a abonar el saldo, añade la Comisión, las autoridades nacionales podrán, a su vez, negarse a notificar la Decisión a la empresa, y entonces se iniciará una fase de concertación con los Servicios del Fondo Social Europeo. Tan sólo más tarde la Decisión se convertirá en definitiva mediante su notificación al promotor.[8] La Comisión añade que, en el caso de autos, las autoridades portuguesas aceptaron notificar la Decisión al promotor y reclamarle la devolución de las cantidades percibidas en exceso.

10. En efecto, parece ser que, como ha señalado el Abogado General Sr. Tesauro en sus conclusiones presentadas en el asunto Funoc,[9] el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento no prevé un «procedimiento formal de consulta». Además, en esa misma sentencia este Tribunal de Justicia ha admitido[10] que, cuando las autoridades nacionales se manifiestan con respecto al envío de una Decisión de reducción o de supresión de ayudas y la Comisión adopta posteriormente otra Decisión, un intercambio de cartas entre el Estado miembro y la Comisión, realizado con anterioridad a esta última Decisión, podrá considerarse como la formulación de observaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento.

11. Es preciso recordar, sin embargo, que este Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia Funoc que se había observado el procedimiento del apartado 1 del artículo 6 porque el intercambio de cartas entre la Comisión y las autoridades nacionales había tenido lugar *antes* de la Decisión de reducción de la Comisión que era objeto de recurso. En cambio, este Tribunal de Justicia no hubo de pronunciarse sobre la legalidad de la primera Decisión de supresión notificada

6 — Pasaje subrayado por Oliveira en el apartado 12 de su recurso.

7 — Escrito de réplica, apartados 6 a 8.

8 — Escrito de contestación a la demanda, apartados 19 y 20.

9 — C-220/89, apartado 6.

10 — Sentencia de 11 de octubre de 1990, Funoc (C-200/89, Rec. p. I-3669), apartado 17.

a las autoridades nacionales, habida cuenta de que ese texto había sido sustituido por una Decisión de reducción más favorable, Decisión esta última que fue impugnada por la parte demandante y objeto de control judicial en el ámbito comunitario. Así pues, este Tribunal de Justicia no hubo de pronunciarse sobre la legalidad de esa práctica de la Comisión, que su representante calificó en la vista como práctica corriente y que consiste en enviar al Estado una Decisión para notificar a los interesados, sin darle previamente la oportunidad de formular sus observaciones.

12. Admitir la tesis propugnada por la Comisión no puede sino suscitar algunos inconvenientes prácticos. Imaginemos que se ha notificado a la empresa una Decisión de reducción y que a continuación el Estado haya formulado ante la Comisión observaciones sobre esa Decisión. La empresa afectada, sabedora de que las autoridades nacionales han formulado objeciones contra la primera Decisión, podría verse tentada a esperar la Decisión definitiva de la Comisión, absteniéndose de interponer un recurso de anulación. Ahora bien, si la segunda Decisión es idéntica a la primera, la acción ejercitada contra ella correría el riesgo de no ser admitida, de conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia según la cual

«no cabe admitir un recurso de anulación interpuesto contra una decisión puramente confirmativa de una decisión anterior no impugnada dentro de plazo». [11]

La referida tesis es también difícilmente conciliable con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que rechaza calificar de Decisión a las tomas de posición que una Institución comunitaria se compromete a volver a examinar. [12]

13. En realidad, la Comisión interpreta el silencio de las autoridades nacionales como una aquiescencia por su parte, siendo así que ellas reciben el texto de la Comisión en forma de Decisión para notificar y no de proyecto o de Decisión provisional. Además, no se les hace ningún ofrecimiento expreso para que, en su caso, formulen observaciones.

14. Este tipo de práctica de la Comisión, cuyo representante reconoció en la vista que procedía de una «interpretación muy amplia de la referida norma», me parece contraria tanto a la letra como al espíritu del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, apartado que prevé, recordémoslo, que «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». [13] Por lo tanto, debe tratarse de una consulta *previa* a la Decisión de reducir o suprimir la ayuda. La referida norma no obliga a nada más: no exige que la Comisión haga suyo el punto de vista del Estado ni que suspenda con carácter indefinido su proyecto a la espera de tener conocimiento de la posición de las autoridades nacionales. En efecto, la Comisión, con tal de observar lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, tiene la posibilidad de conceder un plazo al Estado miembro, a fin de que el procedimiento iniciado pueda ser llevado a término con diligencia.

15. El representante de la Comisión puso de relieve en la vista que, si los Servicios del Fondo Social Europeo hubiesen de «ponerse en contacto con todos los Estados miembros antes de adoptar una decisión», se produciría una «parálisis completa» de tales Servicios. Cuando a continuación le pregunté si la Comisión realizaba numerosas supresiones o reducciones de ayudas, el represen-

11 — Véase, como más reciente en materia de Fondo Social Europeo, el auto de 21 de noviembre de 1990, Infortec (C-12/90, Rec. p. I-4265), apartado 10.

12 — Sentencia de 26 de mayo de 1982, Alemania/Comisión (44/81, Rec. p. 1855), apartados 8 a 12.

13 — El subrayado es mío.

tante respondió que en Portugal, Estado que tiene una posición destacada entre los beneficiarios de las ayudas del Fondo Social Europeo, [14] tales supuestos podían cifrarse en media docena. Por consiguiente, el argumento estadístico carece de fundamento, habida cuenta de que la consulta al Estado miembro solamente es obligatoria en caso de reducción, suspensión o supresión de la ayuda.

16. Una vez demostrado que se ha infringido el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, queda por determinar si tal infracción constituye un vicio sustancial de forma, en el sentido del párrafo primero del artículo 173 del Tratado.

17. Tal como ha recordado este Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de marzo de 1984, EISS,

«en el marco [del procedimiento de financiación por el Fondo Social Europeo], las relaciones financieras se establecen, por una parte, entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, y, por otra, entre dicho Estado miembro y la institución beneficiaria de la ayuda financiera». [15]

El Estado miembro no sólo aparece como un intermediario obligatorio, sino también como una autoridad que, debido a la importancia del compromiso que asume y de sus responsabilidades, ocupa una posición central a lo largo de todo el procedimiento que regula el Reglamento. Basta con recordar algunas disposiciones de dicho Reglamento. A tenor del apartado 4 de su artículo 5: «El Estado miembro interesado *certificará la exactitud* fáctica y contable de los datos que figuren en las solicitudes de pago» [16] de los promotores. El apartado 2 de su artículo 6 precisa 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 añade que «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». [16] Esta última disposición prevé, precisamente, que «los Estados miembros interesados garantizarán el buen fin de las acciones», excepto en lo relativo a ciertas ayudas sobre las que no versa el caso de autos.

18. En semejante contexto, la obligación de consultar al Estado miembro, que en caso de suspensión, reducción o supresión de la ayuda impone el apartado 1 del artículo 6, adquiere todavía una nueva dimensión. No es necesario insistir más sobre la importancia del punto de vista del Estado miembro, teniendo en cuenta la posición que ocupa y la responsabilidad que pesa sobre él.

19. Teniendo en cuenta que la Comisión ha infringido el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2950/83, que prevé requisitos de forma sustanciales para la validez de las Decisiones de la Comisión destinadas a suspender, reducir o suprimir las ayudas del Fondo Social Europeo, propongo a este Tribunal de Justicia que declare fundado el primer motivo del recurso y, por consiguiente, que anule las Decisiones impugnadas.

20. En vista de lo cual, voy a examinar los otros tres motivos tan sólo con carácter subsidiario.

14 — Véase el *Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1989*, que contiene un análisis comparado con respecto a cinco años (DO C 313 de 12.12.1990, p. 76).

15 — 310/81 (Rec. p. 1341), apartado 15.

16 — El subrayado es mío.

21. Vamos a analizar, en primer lugar, el cuarto motivo, basado en la insuficiente motivación de las Decisiones de la Comisión, motivo que se relaciona asimismo con un vicio sustancial de forma.

22. La demandante considera, en particular,[17] que la expresión «costes inexplicablemente elevados», que la Comisión utiliza en sus Decisiones definitivas de reducción de las ayudas, tiene carácter abstracto, siendo así que la motivación a la que está obligada dicha Institución en virtud del artículo 190 debe, según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia,

«poner de manifiesto de manera clara e inequívoca las razones en las que se haya basado el acto»[18] *(traducción provisional).*

Por otra parte, la demandante deploró en su escrito de réplica[19] que determinados fundamentos tan sólo hubiesen aparecido en la fase de la contestación a la demanda, sin que en las Decisiones impugnadas se hubiese hecho referencia a los mismos.

23. En contra de esas alegaciones de la demandante, la Comisión manifestó[20] que las Decisiones mencionaban con claridad la cuantía de los gastos que se consideraba no podían beneficiarse de ayudas, que indicaban su origen con referencia a los epígrafes de las solicitudes de saldos, y que, de este modo, una comparación entre las cuantías indicadas en los formularios de solicitud de ayudas y las indicadas en los formularios de solicitud de saldo ponía de relieve más concretamente el origen de las cuantías de gastos que se consideraba no podían beneficiarse de ayudas. Aun admitiendo que su motivación «no destaca[ba] por su prolijidad»,[21] la Comisión puso de relieve que la misma debía ser valorada en función de su contexto e invocó la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, según la cual

«la obligación de motivar una decisión individual tiene la *finalidad* de permitir al Tribunal de Justicia el ejercicio de su control sobre la legalidad de ésta, y de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está bien fundada o si eventualmente está afectada por algún vicio que permita impugnar su validez. El *alcance* de esta obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado».[22]

24. Es verdad que la jurisprudencia[23] de este Tribunal de Justicia atribuye una finalidad invariable a la obligación de motivar, por más que reconozca que su alcance puede depender de cierto número de factores: tenor literal de la Decisión, marco jurídico y contexto de la misma. Como esos factores son idénticos a los que puse de relieve en el contexto de la Decisión de reducción de la ayuda adoptada con respecto a la sociedad Interhotel, me remito a las observaciones que hago en los apartados 12 a 19 de las conclusiones que hoy he presentado en el asunto C-291/89.

25. Habida cuenta de las circunstancias que rodean las Decisiones que se discuten, procede determinar si su motivación es suficiente para que los interesados conozcan la justificación de las medidas adoptadas, a efectos de poder defender sus derechos, y para que el Tribunal de Justicia ejerza su control.

17 — Recurso, apartado 19.

18 — Sentencia de 9 de julio de 1969, Comisión/Italia (1/69, Rec. p. 277), apartado 9.

19 — Apartado 17.

20 — Escrito de contestación a la demanda, p. 12 de la traducción francesa.

21 — Escrito de dúplica, apartado 11.

22 — Sentencia de 7 de abril de 1987, SISMA (32/86, Rec. p. 1645), apartado 8; el subrayado es mío.

23 — Véase, en particular, la sentencia de 25 de octubre de 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. p. 3623), apartado 38.

26. En la Decisión relativa a la formación de los jóvenes, la Comisión se basó en dos fundamentos: la inobservancia de la igualdad entre el número de horas prácticas y el número de horas teóricas y la existencia de costes unitarios inexplicablemente elevados.

27. En lo que atañe al primer fundamento, consta en la solicitud del saldo [24] que la demandante no se atuvo a las exigencias de la Comisión relativas a la duración de la enseñanza práctica, tal como se concretaron en la circular nº 10/DAFSE/87, puesto que, con excepción de los cursos de formación de especialistas en mercadotecnia, la duración de las enseñanzas prácticas es siempre significativamente superior a la de las enseñanzas teóricas. Así pues, resulta posible repercutir estos excesos sobre diferentes gastos, pero sin que pueda determinarse exactamente el importe de las cantidades rechazadas por este concepto, al no indicarse el porcentaje de la reducción ni las partidas a las que se aplica. De este modo, gracias al escrito de contestación a la demanda, [25] nos enteramos de que procede ejecutar una reducción del 36 % del importe del epígrafe «ingresos de los participantes en los cursos», así como de los importes de las partidas «retribuciones del personal y gastos asimilados a las retribuciones», «material y bienes no duraderos», «otros suministros y servicios proporcionados por terceros» y «consumo de materias primas [...]». Así las cosas, estas precisiones no me parecen indispensables, habida cuenta del hecho de que el discutido fundamento permite que los destinatarios «conozcan la justificación de la medida adoptada», en el sentido del requisito que este Tribunal de Justicia ha sentado. [26]

28. En cuanto al fundamento en que se basaron los expedientes «jóvenes» y «adultos», relativo a la existencia de costes unitarios inexplicable o anormalmente [27] elevados, debo admitir que es bastante general. De ello había inferido la demandante que se le imputaban determinados excesos de su solicitud inicial, como acreditan sus tentativas de justificar tales diferencias en anexo a su escrito de demanda. El escrito de contestación a la demanda pone de relieve que la Comisión quiso sancionar los referidos excesos, pero que imputó asimismo a la demandante el haber incluido gastos idénticos en varios epígrafes, así como no haber justificado la efectividad de determinados gastos ni haber repercutido las reducciones de la duración de la formación sobre las cantidades solicitadas. ¿Pueden englobarse en el motivo invocado los diferentes fundamentos tenidos en cuenta para reducir la cuantía de los gastos que pueden beneficiarse de ayudas? Aunque hubiese sido preferible la formulación expresa de cada fundamento, considero que todos ellos pueden englobarse en un fundamento genérico. En efecto, la presencia de gastos idénticos, así como de gastos que no tienen en cuenta las reducciones de la duración de la formación (punto 14.6 de los formularios de solicitud de saldo), da lugar a costes injustificados. Del mismo modo, la inexistencia de justificación de determinados gastos que condujo a la Comisión a efectuar importantes reducciones, concretamente en el punto 14.3. del expediente «jóvenes», puede encontrarse en el fundamento que se tuvo en consideración, máxime cuando las autoridades nacionales habían hecho advertencias al respecto a la sociedad demandante y, según ellas, habían realizado un análisis destinado «a dotar de mayor claridad las solicitudes de pago de saldos y a ajustar los gastos y costes a criterios de verosimilitud». [28]

29. Teniendo en cuenta que el fundamento alegado parece a mi juicio abarcar los dife-

24 — Anexo III del escrito de contestación a la demanda, p. 2, separata nº 2.

25 — Pp. 3 a 5 de la traducción francesa.

26 — 185/83, antes citado en la nota 23.

27 — Ambos adverbios se utilizan alternativamente en los documentos en lengua francesa para intentar traducir el término portugués «injustificadamente», que figura en las Decisiones originales de denegación de saldo (pp. 43 y 45 del recurso).

28 — Anexo II del escrito de demanda, documento nº 3.

rentes fundamentos considerados, los cuales pueden ser identificados llevando a cabo una comparación de las solicitudes, creo que la Comisión no ha incumplido su obligación de motivar y que el cuarto motivo no está fundado.

30. Como tercer motivo, la demandante invoca la vulneración de los derechos adquiridos. Según ella,[29] las Decisiones definitivas no tuvieron en cuenta los costes unitarios aprobados con anterioridad. La Comisión considera,[30] por el contrario, que las reducciones de las ayudas resultaban procedentes en razón de los excesos sobre los importes aprobados, de la inclusión de gastos no aprobados y de la existencia de gastos repetidos o que no estaban debidamente justificados.

31. Como ya he señalado en mis conclusiones en el asunto C-291/89 (Interhotel), al examinar una solicitud de pago del saldo la Comisión actúa en el marco de una previa Decisión de aprobación. Es legítimo, por lo tanto, que se niegue a admitir los gastos que no había aprobado previamente, así como aquéllos cuyos importes hubieran sido aumentados.

32. De este modo, en el expediente relativo a la formación de jóvenes consta que experimentaron considerables aumentos las siguientes partidas: «remuneración del personal no docente»,[31] «gastos de arrendamiento y alquileres»[32] y «formación del personal docente».[33] En cuanto al gasto relativo a los impuestos y tasas,[34] no estaba previsto en la solicitud inicial. Por lo demás, cuando por fin apareció en la solicitud definitiva, la Comisión se negó a admitirlo, basándose en que según la legislación portuguesa este tipo de acciones de formación no está sujeto al impuesto de actos jurídicos documentados. Del mismo modo, en el expediente relativo a la formación de adultos consta que la partida «reclutamiento y selección del personal de formación»[35] figura por primera vez en la solicitud de pago del saldo. Por otra parte, la partida relativa a los gastos del personal dedicado a la preparación[36] no había sido aprobada por la Comisión, cosa que no discute la demandante. Por consiguiente, la Comisión pudo ejecutar las rectificaciones que se imponían[37] sin vulnerar los derechos adquiridos.

33. En mis conclusiones en el asunto Interhotel,[38] mantengo, por otra parte, que es fundamental atribuir a la Comisión un margen de apreciación en el examen definitivo de la solicitud de ayuda que realiza a la vista del informe detallado sobre el contenido y los resultados de la acción, margen que le permita verificar el carácter efectivo y la necesidad de los gastos. En efecto, este Tribunal de Justicia ha calificado de «indiscutible» el punto de vista según el cual

«sólo es posible calcular el importe exacto de los gastos pertinentes una vez recibido un informe detallado sobre el proyecto de que se trate, que entretanto ya se ha llevado a cabo»

y que la Comisión

29 — Recurso, apartado 15.

30 — Escrito de contestación a la demanda, apartado 7.

31 — Letras b), c) y d) del punto 14.3.1 de la solicitud de pago del saldo, Anexo III del escrito de contestación a la demanda, que deben compararse con el punto 15.3 de la solicitud inicial, Anexo II del escrito de contestación a la demanda.

32 — Punto 14.3.9 de la solicitud de pago del saldo, que debe compararse con el pasaje correspondiente del punto 15.3 de la solicitud inicial.

33 — Punto 14.5 de la solicitud de pago del saldo, que debe compararse con el punto 15.5 de la solicitud inicial.

34 — Punto 14.3.13 de la solicitud de pago del saldo, que debe compararse con el punto 15.3 de la solicitud inicial.

35 — Punto 14.2.4. de la solicitud de pago del saldo; véase el punto 15.2 de la solicitud inicial.

36 — Punto 14.2.6 de la solicitud de pago del saldo.

37 — Véase el escrito de contestación a la demanda, apartado 8.

38 — Véanse, en particular, apartados 35 y 36.

«dispone de una cierta facultad discrecional en lo que respecta a la mejor manera de gestionar el FSE».[39]

No obstante, también afirmé[40] que la Comisión no podía rechazar en la fase final gastos ya aprobados cuya necesidad había estado en condiciones de apreciar en la fase inicial, cuando tales gastos no sobrepasen el importe fijado en la Decisión de aprobación y se hayan aportado los justificantes necesarios.

34. Ahora bien, según la Comisión ciertos gastos no fueron objeto de ningún tipo de justificación en la solicitud de pago del saldo. Se trata, en lo que atañe al expediente relativo a la formación de jóvenes, del gasto denominado «diversos» integrado en la partida «material pedagógico»,[41] de los «gastos de personal»,[36] de los «gastos destinados a tareas especializadas»,[42] y de los «gastos generales de administración»,[43] gastos todos ellos con respecto a los cuales Oliveira mantuvo[44] que los documentos acreditativos figuraban en sus archivos y estaban a disposición de quien los solicitara. Este argumento me parece insuficiente. En efecto, la Comisión tenía derecho a esperar que el promotor aportase la prueba de sus gastos en el momento de la solicitud de pago del saldo. Del mismo modo, es irrelevante el que las pruebas hayan sido aportadas en la fase de réplica: no es tarea nuestra reemplazar a la Administración comunitaria, sino examinar si en el momento en que adoptó su Decisión dicha Administración podía suprimir una parte de la ayuda. Por consiguiente, al no haber dispuesto en tiempo útil de los justificantes de los referidos gastos, la Comisión estaba facultada para denegar a Oliveira las ayudas correspondientes a esas cuatro partidas.

35. También puse de relieve que algunos gastos que en la solicitud final podían dar lugar a confusión no fueron objeto de aclaración hasta la fase de réplica. Así sucede con respecto a la partida «gastos de desplazamiento»,[45] la cual, según la demandante,[46] cubre en realidad los gastos de aquellas personas que no disfrutan de dietas y no se aplica a las demás personas. Debe reconocerse, sin embargo, que en el momento de resolver sobre las solicitudes de pago del saldo la Comisión no tenía conocimiento de esa distinción, de manera que podía considerar que tal gasto no estaba justificado.

36. En la solicitud final relativa a la formación de adultos se pueden contemplar errores similares. Algunos gastos, como los relativos a tareas especializadas,[47] no fueron acreditados; otros, como el correspondiente al «reclutamiento y [a la] selección de los alumnos en prácticas»,[48] al no existir suficiente explicación por parte de la empresa en su solicitud de pago del saldo, pudieron inducir en error a la Comisión,[49] constriñéndola a rechazar tales gastos. Por lo tanto, también en este caso la Comisión pudo rechazar legítimamente tales gastos sin vulnerar los derechos adquiridos por la demandante.

36 — Punto 14.2.6 de la solicitud de pago del saldo.

39 — Sentencia de 1 de octubre de 1987, Reino Unido/Comisión (84/85, Rec. p. 3765), apartado 23.

40 — Apartado 41.

41 — Punto 14.2.1 de la solicitud de pago del saldo.

42 — Punto 14.12.7 de la solicitud de pago del saldo.

43 — Punto 14.3.14 de la solicitud de pago del saldo.

44 — Anexo 6 del escrito de réplica, p. 13.

45 — Punto 14.3.5 de la solicitud de pago del saldo.

46 — Anexo 6 del escrito de réplica, p. 14.

47 — Punto 14.2.7 de la solicitud de pago del saldo; véanse el escrito de contestación a la demanda, apartado 9, y el escrito de dúplica, letra e) del apartado 5, que deben compararse con el Anexo 6 del escrito de réplica, p. 18.

48 — Punto 14.2.3.

49 — Escrito de dúplica, letra d) del apartado 5, que debe compararse con el Anexo 6 del escrito de réplica, p. 18.

37. No obstante, resulta que la Comisión rechazó asimismo un importe de 19 237 214 ESC, que figuraba en el epígrafe «funcionamiento y gestión de los cursos», [50] y ello porque procedió a alinear sus costes con los costes horarios comprobados en el expediente «jóvenes». [51] En efecto, la Comisión calculó una media a partir de cifras globales no identificadas extraídas del epígrafe «funcionamiento y gestión de los cursos» del expediente «jóvenes», a las que aplicó un coeficiente relativo al número de horas de formación, llegando de este modo a un importe global de 14 296 853 ESC para el conjunto del epígrafe equivalente del expediente «adultos». [52] Así pues, la Comisión no quiso examinar *específicamente* las partidas de este epígrafe tal como se habían presentado en las solicitudes inicial y final.

38. Este método resulta especialmente criticable. La solicitud inicial, tal como fue aprobada por la Comisión, contenía en este epígrafe partidas especiales de gastos, tanto en lo relativo al expediente «adultos» como con respecto al expediente «jóvenes». Para respetar los derechos adquiridos por la demandante en virtud de la Decisión de aprobación, la Comisión debía verificar, partida por partida, si se habían sobrepasado las cantidades autorizadas y si los gastos estaban suficientemente justificados. La Comisión no podía, utilizando un método global, aplicar al expediente «adultos» las reducciones efectuadas en el expediente «jóvenes», sin haber comprobado previamente que las partidas de aquel expediente presentaban las mismas insuficiencias y las mismas irregularidades que las partidas de éste.

39. Por lo demás, la verificación precisa de las solicitudes que figuran en el expediente «adultos» pone de relieve que el método adoptado por la Comisión conduce a resultados notablemente diferentes.

40. En primer lugar, si se examina la partida «personal docente» se puede comprobar que Oliveira cometió un error de cálculo en el cuadro resumen [53] de la solicitud final. En efecto, dicho cuadro refleja costes horarios que no coinciden con los contenidos en los cuadros detallados que figuran asimismo en la solicitud final. [54] Por vía de consecuencia, este error pudo haber dado lugar a un exceso de las cargas vinculadas a la remuneración. [55] De este modo, me parece que la reducción consecuencia del error de cálculo no habría debido exceder de la cuantía de 2 339 856 ESC. [56]

41. En segundo lugar, resulta que, efectivamente, podía considerarse que, al igual que en el expediente «jóvenes», determinados gastos de este epígrafe no eran susceptibles de recibir ayuda. De este modo, podía rechazarse tanto el importe de 4 424 345,60 ESC [57] por haberse superado las cantidades aprobadas relativas a los gastos correspondientes al personal no docente, como el importe de 1 260 938,40 ESC relativo a las cargas correspondientes. El coste relativo a los gastos de desplazamiento, [58] por un im-

50 — Punto 14.3 de la solicitud de pago del saldo.

51 — Escrito de contestación a la demanda, apartado 9, y escrito de dúplica, apartado 3.

52 — Anexo II del escrito de contestación a la demanda, p. 2, separata nº 4.

53 — Anexo III del escrito de contestación a la demanda, p. 2, separata nº 7 de la solicitud de pago del saldo.

54 — En lo relativo a la formación interna, debería obtenerse un importe total de 4 161 464,15 ESC y no de 5 982 363,69 ESC; el error se eleva, pues, a 1 820 899,54 ESC.

55 — Partida 14.3.2 de la solicitud de pago del saldo, p. 2, separata nº 9 del Anexo III del escrito de contestación a la demanda; habida cuenta de la proporción que suponen las cargas (28,5 %), puede fijarse un exceso de 518 956,6 ESC por este concepto.

56 — 1.820.899,54 + 518.956,36 ESC.

57 — El importe dado por bueno en el momento de la aprobación es el que figura en el punto 15.3 de la solicitud inicial, epígrafe secretaría y dirección, es decir, 1 920 000 ESC (80 000 x 2 x 12); como las cantidades finalmente solicitadas se elevaron a 6 344 345,60 ESC, el exceso fue de 4 424 345,60 ESC.

58 — Punto 14.3.5 de la solicitud de pago del saldo.

porte de 422 311,10 ESC, podría haberse considerado como no justificado,[59] al igual que el gasto relativo a los «trabajos especializados»,[60] que se eleva a 4 015 267 ESC. Del mismo modo, el importe correspondiente a los «gastos de arrendamiento y alquileres»[61] podría haberse considerado excesivo en relación con el importe de la solicitud inicial.[62] Por lo tanto, la Comisión tenía derecho a negarse a admitir el exceso producido, a saber, 561 598 ESC. Del mismo modo, la Comisión podía negarse a admitir el gasto de 239 705 ESC de la partida «impuestos y tasas»,[63] habida cuenta de que dicho gasto no figuraba en la solicitud inicial y de que, además, según la legislación portuguesa, este tipo de acción de formación no está sujeto al impuesto de actos jurídicos documentados. Por último, la Comisión podía considerar que los gastos generales de administración,[64] que ascendían a 512 033 ESC, no estaban justificados.

42. Una vez finalizado el examen de cada una de las partidas del referido epígrafe, parece que puede llegarse a la conclusión de que la Comisión podía negarse a admitir gastos por un importe de 13 776 054 ESC. En cambio, no estaba facultada para utilizar un método de reducción global, inadecuado para este tipo de solicitudes, que conducía a rechazar un importe de 19 237 214 ESC, que resulta excesivo. Así pues, la Comisión vulneró los derechos adquiridos de la demandante cuando rechazó por excesivos gastos un importe de 5 461 160 ESC,[65] incluidos en el epígrafe «funcionamiento y gestión de los cursos».

43. Por otra parte, en los dos expedientes, «jóvenes» y «adultos», la Comisión estimó que el importe del gasto relativo a la elaboración y traducción de manuales[66] estaba incluido en los costes de preparación de cursos, reproducción de documentos y trabajos especializados,[67] y, por lo tanto, no admitió el correspondiente gasto en el expediente «jóvenes» ni tampoco el gasto relativo al material pedagógico en el expediente «adultos». Tengo una doble objeción con respecto a estas inadmisiones. Por un lado, creo que no es posible pretender que ha habido aquí una duplicación con el gasto correspondiente a los trabajos especializados, gasto ya rechazado por falta de justificación.[68] Por otro lado, no veo bien por qué habría de haber duplicación entre la elaboración y traducción de manuales y los gastos de reproducción de documentos. Las mismas solicitudes iniciales ya distinguían[69] entre el material pedagógico y la reproducción de manuales. Parece, pues, que el gasto relativo a la elaboración y traducción de manuales formaba parte del epígrafe «material pedagógico» y ya entonces era distinto del gasto relativo a la reproducción de manuales. En realidad, la Comisión debería haberse dado cuenta de que en sus solicitudes finales Oliveira había distinguido, dentro del epígrafe «material pedagógico», entre la partida «elaboración y traducción de manuales» y la partida «coste de preparación de los cursos», pero sin rebasar el importe aprobado inicialmente.[70] En consecuencia, creo que, al proceder de esta manera, la Comisión vulneró los derechos adquiridos por la demandante en este punto.

44. Al margen de estas negativas a admitir gastos, que obedecen a haberse rebasado los

59 — Véase el apartado 35 de estas conclusiones, relativo al expediente «jóvenes».

60 — Punto 14.3.8 de la solicitud de pago del saldo; véase el apartado 44 de estas conclusiones, relativo al expediente «jóvenes».

61 — Punto 14.3.9 de la solicitud de pago del saldo.

62 — 30 000 × 10 (semanas) × 110 % (cargas) = 3 300 000.

63 — Punto 14.3.13 de la solicitud de pago del saldo; véase el apartado 32 de estas conclusiones, en lo relativo al expediente «jóvenes».

64 — Punto 14.3.14 de la solicitud de pago del saldo; véase el apartado 34 de estas conclusiones, en lo relativo al expediente «jóvenes».

65 — 19 237 214 — 13 776 054.

66 — Punto 14.2.1 de la solicitud de pago del saldo.

67 — Anexo I del escrito de contestación a la demanda, p. 1 del expediente «jóvenes»; véase también el expediente «adultos», con idénticas referencias.

68 — Apartados 34 y 36 de estas conclusiones.

69 — Punto 15.2 de las solicitudes iniciales.

70 — De 8 100 000 ESC.

importes aprobados, a la insuficiencia de las justificaciones y a la formulación poco explícita de ciertos gastos, la Comisión se negó a tener en cuenta otros gastos que consideró innecesarios para el buen funcionamiento de la acción. De este modo, resulta que, en el expediente relativo a la formación de jóvenes, fueron rechazados por este concepto los gastos de «gestión y control presupuestario» y los relativos a «tareas especializadas»,[71] incluidos en el epígrafe «funcionamiento y gestión de los cursos», porque la Comisión estimó[72] que las referidas acciones «estaban dotadas de secretaría propia y de personal docente específico». La Comisión declara haber tenido conocimiento de numerosos recibos en concepto de «*tareas especializadas*» relativos a trabajos de mecanografía que, en realidad, eran propios de la secretaría. Por tanto, la Comisión pudo negarse a admitir dichos gastos tan pronto como estuvo realmente en condiciones de saber lo que se escondía tras esas tareas especializadas, máxime cuando tales gastos no habían sido incluidos expresamente en la solicitud inicial.

45. En cambio, con respecto a la «gestión y [el] control presupuestario», Oliveira había pedido en su solicitud inicial[73] una ayuda relativa a los siguientes extremos: «gestión y control financiero del proyecto, preparación de los presupuestos y sistemas de circuitos de documentación y de clasificación, archivo de los documentos relativos a la acción de formación, elaboración de balances mensuales [...]». Estas precisiones resultaban suficientes y, en cualquier caso, correspondía a la Comisión verificar, *en el momento de examinar la solicitud inicial*, que tales trabajos podían ser realizados por la secretaría y que no procedía, por lo tanto, aprobar el gasto correspondiente. Pero como no obstante fue aprobado,[74] la empresa pudo considerar dicho gasto como definitivo. Por consiguiente, creo que la negativa a admitir el gasto correspondiente a la partida «gestión y control presupuestario», por un importe de 1 900 080 ESC, vulnera los derechos adquiridos por la demandante.

46. Por otra parte, la Comisión se negó a admitir determinados gastos como consecuencia de haberse reducido la duración de la formación. En este aspecto, conviene distinguir bien entre las dos formaciones. En lo relativo al expediente «jóvenes», esta cuestión será analizada en los apartados 48 y siguientes, con ocasión del examen del cuarto motivo, que suscita específicamente este problema. En lo relativo al expediente «adultos», la Comisión puso de relieve que Oliveira señalaba[75] una reducción del número de alumnos en prácticas del 63,74 % con respecto a la solicitud inicial. En efecto, el número que figuraba en la solicitud de pago del saldo[76] era de 95, siendo así que en la solicitud inicial[77] se elevaba a 262. Por consiguiente, la Comisión pudo reducir en un 50 % aproximadamente la cantidad que en la solicitud inicial se había aprobado para formación del personal docente,[78] cantidad que, al parecer, ya no resultaba necesaria en su integridad. Del mismo modo, la Comisión redujo el importe correspondiente a las amortizaciones ordinarias,[79] limitándose a tener en cuenta la duración efectiva de la formación que se hubiese declarado en la solicitud de pago del saldo.[80] Por consiguiente, estas dos reducciones me parecen justificadas.

47. En vista de las consideraciones precedentes, creo que debe admitirse parcial-

71 — Puntos 14.3.7 y 14.3.8 de la solicitud de pago del saldo.

72 — Escrito de dúplica, apartado 5.

73 — Punto 15.3 de la solicitud inicial.

74 — Anexo IV del escrito de contestación a la demanda.

75 — Escrito de contestación a la demanda, Anexo III, p. 2, separata nº 2.

76 — Escrito de contestación a la demanda, Anexo III, p. 2, separata nº 1.

77 — Escrito de contestación a la demanda, Anexo II, p. 5.

78 — Punto 14.5 de la solicitud de pago del saldo, escrito de contestación a la demanda, apartado 9.

79 — Punto 14.6 de la solicitud de pago del saldo.

80 — Solicitud de pago del saldo, p. 2, separata nº 1; escrito de contestación a la demanda, p. 7 de la traducción francesa, y escrito de dúplica, letra f) del apartado 5.

mente el motivo basado en la vulneración de los derechos adquiridos, en la medida en que la Comisión considera que no deben beneficiarse de la ayuda los siguientes gastos: por una parte, en el expediente relativo a la formación de jóvenes, los gastos correspondientes a la elaboración y traducción de manuales, así como a la gestión y al control presupuestario, por importes que se elevan, respectivamente, a 2 247 308 y 1 900 080 ESC; y, por otra parte, en el expediente relativo a la formación de adultos, los gastos correspondientes al material pedagógico, por un importe de 1 637 612 ESC, así como, en el epígrafe «funcionamiento y gestión de los cursos», cantidades que se elevan a 5 461 160 ESC.

48. Por último, Oliveira invoca, como segundo motivo, la violación de los principios generales del Derecho y, en particular, los de seguridad jurídica, irretroactividad de los actos administrativos, respeto de los derechos adquiridos y confianza legítima, por cuanto que las Decisiones impugnadas «aplican *a posteriori* una norma relativa a la igualdad entre el número de horas teóricas y el número de horas prácticas» [81] que no había sido mencionada en la Decisión de aprobación. Oliveira declara incluso [82] que esta exigencia no fue formulada hasta el momento de la liquidación final, cuando ya se habían efectuado todos los gastos. Oliveira reconoce [83] haber recibido la circular, fechada el 8 de junio de 1987, el 25 de junio de 1987, es decir, diez días después del comienzo de las acciones de formación, pero declara que en ese momento pensó [84] que la circular no le resultaba aplicable.

49. La Comisión aduce [85] que la exigencia de igualdad entre la duración de la formación teórica y la duración de la formación práctica, decidida ciertamente después de la aprobación de la solicitud de ayuda, fue comunicada a través de una circular del DAFSE «en un momento en que resultaba perfectamente posible modificar la duración de la formación práctica, cosa que hicieron, por lo demás, los restantes promotores». La Comisión añade que habría dado la razón a la demandante si la referida exigencia hubiese sido formulada *con posterioridad a la realización* de las acciones de formación. La Comisión arguye, por último, [86] que el texto de la circular era lo suficientemente explícito.

50. Con carácter previo, procede efectuar la siguiente precisión: tal como subrayaba claramente la circular del DAFSE, [87] la referida exigencia solamente se refería a la formación de los jóvenes. Y en virtud de esa exigencia, la Comisión hubo de efectuar importantes reducciones [88] al examinar la solicitud final presentada por Oliveira. Como la importancia de tales reducciones no es objeto de controversia entre las partes, es preciso determinar si Oliveira estaba o no facultada para no tener en cuenta las exigencias contenidas en la circular y si tenía derecho a basarse exclusivamente en la Decisión de aprobación.

51. Por un lado, parece que la demandante no podía razonablemente pensar que la referida circular no le afectaba. En efecto, no tuvo conocimiento de la misma por medio de algún tipo de publicación, sino después de que se le hubiese notificado. Además, los términos utilizados en ese texto no dan lugar a ningún tipo de ambigüedad. En efecto, la circular del DAFSE precisa que «los organismos beneficiarios *deberán ate-*

81 — Recurso, apartado 14.
82 — Escrito de réplica, apartado 23.
83 — Escrito de réplica, apartado 25.
84 — Escrito de réplica, apartados 24 y 26.
85 — Escrito de dúplica, apartado 22.
86 — Escrito de réplica, apartado 16.
87 — Escrito de réplica, Anexo I.
88 — Reducción del 36 % en los puntos 14.1, 14.3.1, 14.3.10, 14.3.11, 14.3.12 y 14.6 de la solicitud de pago del saldo.

nerse» al nuevo criterio de la Comisión, criterio que se desprende del texto reproducido.

52. Por otro lado, es indiscutible que la demandante estaba en condiciones de modificar la duración de la formación práctica en un momento en el que la acción de formación acababa de empezar. Teniendo en cuenta que la formación de los jóvenes abarcaba un período de 22 semanas, [89] según ha confirmado en la vista el representante de la sociedad Oliveira, esta sociedad podía perfectamente, al cabo de dos semanas de iniciadas las acciones, efectuar las modificaciones necesarias para adaptarse a los criterios exigidos.

53. Teniendo en cuenta, pues, que el texto de la circular resultaba lo suficientemente compulsivo como para que Oliveira se atuviese a la misma en tiempo hábil, considero que las Decisiones impugnadas no vulneraron los mencionados principios generales del Derecho. Por consiguiente, no puede estimarse el referido motivo.

54. Habida cuenta de las observaciones que acabo de desarrollar, sugiero a este Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

1) Con carácter principal:

— Anular las Decisiones de la Comisión de 27 de junio de 1989, relativas a los proyectos nº 870708/P1 y nº 870708/P3 del Fondo Social Europeo.

— Condenar en costas a la Comisión.

2) Con carácter subsidiario:

— Anular parcialmente la Decisión de la Comisión de 27 de junio de 1989, relativa al proyecto nº 870708/P1 del Fondo Social Europeo, en la medida en que declara que no pueden beneficiarse de ayudas los gastos relativos a la elaboración y a la traducción de manuales, así como a la gestión y al control presupuestario, por importes que se elevan, respectivamente, a 2 247 308 y a 1 900 080 ESC.

— Anular parcialmente la Decisión de la Comisión de 27 de junio de 1989, relativa al proyecto nº 870708/P3 del Fondo Social Europeo, en la medida en que declara que no pueden beneficiarse de ayudas los gastos relativos al material pedagógico, así como al funcionamiento y a la gestión de los cursos, por importes que se elevan, respectivamente, a 1 637 612 ESC y a 5 461 160 ESC.

— Repartir el pago de las costas.

89 — Solicitud de pago del saldo, p. 2, separata nº 1.

Anexo I

Expediente «jóvenes» nº 870708/P1

Epígrafes de gastos de la solicitud de pago del saldo	*Objeto de los gastos*	*Importe denegado*	*Razones invocadas*
14.1 Ingresos de las personas participantes en los cursos		9 528 606	Igualación de la duración de los cursos prácticos con la de los cursos teóricos
14.2 Preparación de los cursos	1. Elaboración y traducción de manuales	2 247 308	Importe ya incluido en el coste de preparación de los cursos y en las subpartidas 14.2.4 y 14.2.7
	Diversos	280 100	Inexistencia de justificantes
	6. Gastos de personal	63 967	Inexistencia de justificantes
	7. Tareas especializadas	247 322	Inexistencia de justificantes
14.3 Funcionamiento y gestión de los cursos	1. Personal docente	3 380 450	Igualación de la duración de los cursos prácticos con la de los cursos teóricos
	Personal no docente	12 423 942	Aumento del número de personal en relación con la solicitud
	2. Cargas aplicadas a las retribuciones	3 816 811	Reducción proporcional a las cantidades consideradas admisibles
	5. Gastos de desplazamiento	885 791	Gastos no justificados, puesto que el personal externo percibió dietas

Epígrafes de gastos de la solicitud de pago del saldo	*Objeto de los gastos*	*Importe denegado*	*Razones invocadas*
	7. Gestión y control presupuestario	1 900 080	Gastos considerados innecesarios para el buen fin de la acción
	8. Tareas especializadas	8 377 453	Gastos considerados innecesarios para el buen fin de la acción
	9. Gastos de arrendamiento y alquileres	3 696 047	Exceso sobre los importes solicitados
	10, 11, 12. Material y bienes no duraderos, otros suministros y servicios proporcionados por terceros, consumo de materias primas y otros	6 078 366	Reducción proporcional a la igualación de la duración de los cursos prácticos con la de los cursos teóricos
	13. Impuestos y tasas	529 705	Gasto no justificado, pues en este caso no se está sujeto al impuesto de actos jurídicos documentados
	14. Gastos generales de administración	1 072 824	Inexistencia de justificantes
14.5 Formación del personal docente		4 276 914	Excesos en relación con los gastos previstos
14.6 Amortizaciones ordinarias		4 712 799	Reducción proporcional a la igualación de la duración de los cursos prácticos con la de los cursos teóricos Improcedencia de ciertas partidas

Anexo II

Expediente «adultos» nº 870708/P3

Epígrafes de gastos de la solicitud de pago del saldo	*Objeto de los gastos*	*Importe denegado*	*Razones invocadas*
14.2 Preparación de los cursos	1. Material pedagógico	1 637 612	Importe ya incluido en el «coste de preparación de los cursos» y en las subpartidas 14.2.4 y 14.2.7
	3. Reclutamiento y selección de los participantes en los cursos	492 448	Gasto no justificado, pues los participantes son trabajadores de la empresa
	4. Reclutamiento y selección de los encargados de la formación	141 520	Gasto no previsto en la solicitud inicial
	6. Gastos del personal destinado a la preparación	30 533	Gasto no aprobado
	7. Tareas especializadas	118 052	Inexistencia de justificantes en lo relativo a algunas subdivisiones
14.3 Funcionamiento y gestión de los cursos		19 237 214	Igualación con el coste horario del expediente «jóvenes»
14.5 Formación del personal docente		1 400 925	Reducción como consecuencia de la reducción del número de participantes en los cursos
14.6 Amortizaciones ordinarias		1 216 772	Reducción basada en las semanas efectivas de formación