SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 3 de febrero de 2000 *

En los asuntos acumulados T-46/98 y T-151/98,

Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), asociación francesa, con sede en París (Francia), representada por M^e^ D.M. Tomasevic y posteriormente por M^e^ F. Herbert, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ K. Manhaeve, 56-58, rue Charles Martel,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. Oliver, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión por la que se reduce una ayuda económica concedida a la demandante por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional con destino al proyecto European city cooperation system,

* Lengua de procedimiento: francés.

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

integrado por el Sr. R.M. Moura Ramos, Presidente, y la Sra. V. Tiili y el Sr. P. Mengozzi, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de junio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio y procedimiento

1 El Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) es una asociación francesa que agrupa a asociaciones nacionales de Administraciones locales y regionales de Europa. Entre sus actividades de representación y asistencia de las entidades territoriales, está la de favorecer, en particular, la cooperación interregional e intermunicipal, asistiendo a las Administraciones locales y regionales en su búsqueda de recursos comunitarios vinculados a los programas creados por la Comunidad Europea. El demandante participa en la gestión de varios proyectos y programas financiados por la Comisión.

2 La Comisión, mediante escrito de 10 de diciembre de 1991, concedió al CCRE una ayuda, por un importe máximo de 4.844.250 ECU (en lo sucesivo, «primera concesión»), del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la realización del proyecto piloto European city cooperation system (ECOS), presentado por el CCRE el 19 de julio de 1991, en el marco del programa «Regiones y ciudades de Europa» (Recite). Dicha Decisión se basaba en el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 374, p. 15). El importe concedido representaba el 50 % del gasto total subvencionable. El proyecto piloto abarcaba el período comprendido entre el 1 de enero de 1992 y el 31 de diciembre de 1994.

3 En 1993, el CCRE organizó su reunión trienal, la «Asamblea general» (en lo sucesivo, «Asamblea general de Estrasburgo»), sobre el tema de la cooperación interregional e intermunicipal en Europa. La ciudad de Estrasburgo, que regentaba la secretaría permanente del proyecto ECOS, se propuso para organizar dicho acontecimiento que incluía, en particular, un seminario nº 2 titulado «Las cooperaciones para el fortalecimiento de la Unión Europea y el desarrollo de la solidaridad (redes, intercambios de experiencias y programa E-COS)».

4 A tal efecto, la ciudad de Estrasburgo solicitó, mediante escrito de 31 de marzo de 1993, una subvención a la Comisión.

5 Mediante escrito de 23 de junio de 1993, la Comisión informó a la ciudad de Estrasburgo que aceptaba conceder una aportación de 100.000 ECU. La parte demandada añadió que «dicha aportación [...] [se] concedía a título excepcional y no podrá constituir en ningún caso un precedente para otras manifestaciones de la misma naturaleza».

6 Además, mediante escrito de 7 de octubre de 1993, la Comisión comunicó al CCRE: «[...] con carácter excepcional, ese organismo podrá cofinanciar con 100.000 ECU, partiendo del programa ECOS, la celebración, durante la Asamblea general del CCRE, del seminario nº 2, relativo a la cooperación interregional Este-Oeste».

7 Mediante escrito de 9 de diciembre de 1993, se concedió al CCRE una ayuda adicional por un importe máximo de 2.550.000 ECU con destino al mismo proyecto piloto, para un período que comenzaba el 1 de diciembre de 1993 (en lo sucesivo, «segunda concesión»). Dicho importe representaba el 60 % del nuevo gasto subvencionable, excepto por lo que se refiere a la participación del FEDER en los gastos de gestión, que se limitó al 55 %. El importe total de la cofinanciación comunitaria ascendió de este modo a 7.394.250 ECU.

8 En marzo de 1996, el CCRE presentó a la Comisión el informe final referente a la primera concesión, con arreglo al apartado 2 de las condiciones especiales de concesión de la ayuda, que dispone que «a finales de cada año se presentará a la Comisión un informe anual. El informe final incluirá una evaluación detallada de los resultados del proyecto [...]».

9 El 19 de abril de 1996, un funcionario de la Dirección General «Política Regional y Cohesión» (DG XVI) envió un fax al CCRE en el que le informaba de que el informe final relativo a la primera concesión había sido aprobado por el servicio operativo, que «lo había considerado satisfactorio, tanto por lo que se refiere a su contenido como desde el punto de vista económico».

10 En el mes de agosto de 1996, el demandante presentó el informe final relativo a la segunda concesión.

11 El 7 de noviembre de 1996, el CCRE presentó un informe conjunto, que comprendía las dos concesiones, cuyo saldo final solicitado seguía siendo el mismo que el de los dos otros informes precedentes juntos, a saber, 6.119.866 ECU. Dicho informe recogía gastos divididos en dos títulos: «proyectos» y «coordinación y animación».

12 Del 21 al 24 de abril de 1997, los Servicios de la Comisión llevaron a cabo una misión de inspección *in situ*.

13 En un escrito de 16 de mayo de 1997 dirigido al CCRE, la Comisión estimó que «el anuncio realizado por el servicio operativo de la DG XVI, referente a la primera versión del informe final de ECOS, pecaba de optimismo, al no tener suficientemente en cuenta el tiempo necesario para que los servicios financieros de la Comisión se pronunciasen al respecto» y comunicó al CCRE que se había transmitido el informe final a la Intervención para que ésta diese su conformidad.

14 Mediante escrito de 30 de julio de 1997, el Director General de la DG XVI comunicó al CCRE lo siguiente:

«No puede aceptarse la cofinanciación de los gastos siguientes no documentados:

— Las estimaciones realizadas por el CCRE relativas a los posibles gastos no documentados que pudiesen haber efectuado determinados alcaldes y funcionarios municipales con motivo de la asistencia a eventos de interés para la cooperación;

— los posibles gastos que pudiesen haber efectuado determinados municipios y regiones en diversas actividades de promoción;

— las posibles aportaciones en especie que pudiesen haber efectuado las corporaciones locales en el ámbito del asesoramiento económico, jurídico y técnico.

Dichos importes estimados por el CCRE se refieren a posibles gastos respecto de las cuales no existen pruebas de que se hayan realizado efectivamente. No hay pruebas del pago, y, en cualquier caso, dichos gastos no han sido soportados por

el CCRE. Además, los importes presentados no son exactos, ya que se trata de meras estimaciones de posibles costes que no pueden aceptarse como gastos que debe cofinanciar el FEDER.»

15 En consecuencia, la Comisión anunció que se reducía a 5.552.065 ECU el importe máximo aceptado por el FEDER, pero teniendo en cuenta el anticipo de 5.915.400 ECU efectuado al CCRE, este último debía devolver 363.335 ECU.

16 El CCRE, mediante escrito de 28 de agosto de 1997, respondió a las críticas de la Comisión y le pidió que convocase una reunión para hablar de estas cuestiones. Dicha reunión, en la que participaron representantes del CCRE y de la Comisión, se celebró el 24 de septiembre de 1997. Al final de la reunión, la Comisión solicitó al CCRE que le proporcionase determinados documentos justificativos de los gastos efectuados, para que pudiese completar su expediente y adoptar una decisión sobre el cierre definitivo de las dos concesiones de que se trata. Formuló asimismo dicha petición a la ciudad de Estrasburgo, que era una de las entidades locales implicadas en la gestión del proyecto ECOS.

17 El CCRE respondió a las críticas de la Comisión mediante escrito de 2 de octubre de 1997, manteniendo las conclusiones presentadas en los precedentes informes económicos. Remitió asimismo un conjunto de documentos justificativos relativos a los gastos respecto a los cuales se habían formulado objeciones.

18 Entretanto, el demandante recibió dos escritos de la Comisión, uno enviado el 1 de octubre de 1997 por un Director de la DG XVI y otro enviado el 24 de octubre de 1997 por el Director General de la DG XVI, que contenía cuadros relativos al cierre del proyecto y detallaba la liquidación que debía practicarse respecto al conjunto de las dos concesiones del proyecto piloto ECOS.

19 En el mes de enero de 1998, el CCRE recibió una nota de adeudo con el número 97009405 F, sin fecha, emitida en diciembre de 1997, mediante la cual la Comisión exigía la devolución de la cantidad pagada en exceso respecto a las concesiones primera y segunda, a saber, 363.336 ECU.

20 Posteriormente, las partes mantuvieron contactos con el fin de encontrar una solución a sus divergencias. Durante una reunión celebrada el 5 de marzo de 1998, los Servicios de la Comisión informaron al CCRE de sus conclusiones sobre la documentación que se les había remitido a raíz de la reunión de 24 de septiembre de 1997. El demandante rechaza esta afirmación.

21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de marzo de 1998, el demandante interpuso un recurso de anulación contra la decisión adoptada en la nota de adeudo nº 97009405 F. El recurso se registró en la Secretaría con el número T-46/98.

22 Mediante escrito de 15 de junio de 1998 dirigido al demandante, la Comisión reconoció que había incurrido en determinados errores al calcular el importe de cofinanciación de los gastos de gestión concedidos para el programa ECOS. En consecuencia, el Director General de la DG XVI anunció al CCRE que el importe solicitado había quedado reducido a 300.173 ECU y que la primera nota de adeudo quedaba anulada y sustituida por otra que lleva el mismo número, emitida el 15 de julio de 1998. Comunicó asimismo que «al tratarse de gastos de gestión declarados en sus informes finales, las justificaciones presentadas por sus servicios, a raíz de la misión de inspección de la Comisión, no permiten —por lo que respecta, en particular, a la gestión descentralizada— identificar su imputación al programa ECOS ni confirmarlos en función de documentos probatorios. Por consiguiente, la Comisión no puede, a falta de dichas justificaciones, incrementar la parte de dichos gastos que puede considerarse subvencionable».

23 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de septiembre de 1998, el CCRE interpuso un segundo recurso contra la Decisión contenida en la segunda nota de adeudo. El recurso se registró en la Secretaría con el número T-151/98.

24 Mediante auto de 18 de mayo de 1999, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia acordó la acumulación de los dos asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia, con arreglo al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

25 Visto el informe del Juez ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió abrir la fase oral y requirió a las partes para que respondiesen por escrito a determinadas preguntas. En la vista de 17 de junio de 1999 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

En el asunto T-46/98

26 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión de la Comisión contenida en la nota de adeudo de diciembre de 1997, en su versión modificada por la Decisión contenida en la nota de adeudo de 15 de julio de 1998.

— Condene en costas a la Comisión.

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

— Desestime el recurso por infundado (salvo por lo que respecta al importe de 63.163 ECU, que ha sido objeto de rectificación).

— Condene en costas a la parte demandante.

En el asunto T-151/98

28 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión contenida en la nota de adeudo de 15 de julio de 1998.

— Condene a la Comisión, sea cual fuere el resultado del procedimiento, a pagar la totalidad de las costas.

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

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre el objeto de los recursos en los asuntos T-46/98 y T-151/98

Alegaciones de las partes

30 La Comisión alega que, al haberse sustituido la primera nota de adeudo por la segunda, que reclama una cantidad inferior, el recurso en el asunto T-46/98 ha quedado sin objeto y procede, por tanto, declarar su inadmisibilidad.

31 El demandante señala que la sustitución de la Decisión inicialmente impugnada por una Decisión posterior no da lugar a la inadmisibilidad del recurso, sino a un sobreseimiento, en la medida en que después de dicho incidente el recurso puede, eventualmente, quedar sin objeto. Dicha diferencia es relevante, ya que tiene consecuencias para la aplicación de las disposiciones del Reglamento de Procedimiento relativas a las costas.

32 En cualquier caso, la segunda nota de adeudo no ha hecho que el primer recurso quede sin objeto. En efecto, la Comisión tan sólo reconsideró parcialmente la Decisión impugnada, por lo que debe proseguirse el asunto respecto al resto. El CCRE solicita, por consiguiente, al Tribunal de Primera Instancia que le permita proseguir el procedimiento, adaptando sus pretensiones como consecuencia de la actitud adoptada por la Comisión. El segundo recurso se interpuso con carácter cautelar, para el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia aceptase la tesis de la Comisión y decidiese acordar el sobreseimiento en el asunto T-46/98.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

33 Procede recordar, con carácter preliminar, la jurisprudencia según la cual cuando se sustituye durante el procedimiento una Decisión por otra Decisión que tiene el mismo objeto, ésta debe considerarse un elemento nuevo que permite a la demandante adaptar sus pretensiones y motivos. Como señaló el Tribunal de Justicia, en particular, en la sentencia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión (14/81, Rec. p. 749, apartado 8), «obligar a la demandante a interponer un nuevo recurso ante el Tribunal de Justicia iría en contra de la buena administración de justicia y de la exigencia de economía procesal. Además, sería injusto que la Comisión pudiera, para hacer frente a las críticas contenidas en un recurso contra una Decisión presentado ante el Tribunal de Justicia, adaptar la Decisión impugnada o sustituirla por otra e invocar, durante el procedimiento, dicha modificación o sustitución para privar a la otra parte de la posibilidad de hacer extensivas sus pretensiones y motivos iniciales a la Decisión ulterior o formular nuevos motivos y pretensiones contra esta última» (véanse igualmente las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Huttenwerke/Comisión, asuntos acumulados 351/85 y 360/85, Rec. p. 3639, apartado 11, y de 14 de julio de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión, 103/85, Rec. p. 4131, apartado 11).

34 En el caso de autos, a pesar de que en la segunda nota de adeudo la Comisión indica que ésta anula y sustituye a la primera, hay que señalar que, mediante la segunda nota, la Comisión mantiene los mismos hechos y acusaciones recogidos en la Decisión contenida en la primera. El único cambio se debe al hecho de que la Comisión reconsideró sus cálculos del tipo de cofinanciación de los gastos de gestión y aplicó un tipo de cofinanciación rectificado. Por consiguiente, mediante la segunda nota de adeudo, la demandada se limitó a cambiar el importe de cofinanciación aprobado y a modificar la cantidad solicitada anteriormente al demandante. Por tanto, la segunda nota de adeudo constituye tan sólo una mera rectificación de la primera.

35 Avala esta conclusión el hecho de que la propia Comisión indica, en sus pretensiones en el asunto T-46/98, que, entre la fecha de interposición del recurso y la presentación del escrito de contestación, rectificó la Decisión impugnada.

36 En estas circunstancias, debe considerarse que la Decisión rectificada es un elemento nuevo que permite al demandante adaptar sus motivos y pretensiones, tal y como hizo en su escrito de réplica en el asunto T-46/98. El hecho de que la demandante haya interpuesto un segundo recurso, con carácter cautelar, contra esta última Decisión no puede modificar dicha conclusión, dado que utilizó efectivamente la posibilidad que le ofrece la jurisprudencia de tener en cuenta los cambios producidos durante el procedimiento.

37 De ello se deduce que no puede acogerse el motivo invocado a este respecto por la Comisión.

38 De todo lo anterior resulta que el objeto del asunto T-151/98, incoado por el demandante con carácter meramente cautelar, coincide con el objeto del asunto T-46/98, a saber, la solicitud de anulación de la Decisión de la Comisión contenida en la nota de adeudo nº 97009405 F, emitida en diciembre de 1997, en su versión modificada por la nota de adeudo emitida el 15 de julio de 1998 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»). En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia declara de oficio, con arreglo al artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, que procede sobreseer el asunto T-151/98.

Sobre el fondo

39 Con carácter preliminar, hay que determinar el alcance del litigio de que se trata. A tal efecto, las partes confirmaron en la vista que la suma indicada en la nota de adeudo que constituye la Decisión controvertida equivale a la diferencia entre el importe de los gastos declarados por el demandante y el importe aceptado por la Comisión en concepto de cofinanciación. Dicha diferencia resulta, por una parte, de la negativa de la Comisión a reconocer determinados gastos y, por otra parte, de la imputación por la Comisión de gastos en concepto de «coordinación y animación» que fueron declarados por el CCRE como gastos en concepto de «proyectos».

40 Los gastos declarados no subvencionables en régimen de cofinanciación son los siguientes:

Gastos	Importe (en ECU)
Asamblea General de Estrasburgo	
— Partida A - Conferencias de lanzamiento y promoción	101.598
— Partida C2 - Tramitación de expedientes/Promoción	53.300
— Partida E - Participación en acciones de formación	256.882
Total deducido Asamblea General del CCRE	411.780
C1 — Secretaría permanente, Estrasburgo (gastos de funcionamiento)	56.565
C2 — Tramitación de expedientes/Promoción (gastos de equipo)	18.471
D — Coordinación de proyectos de cooperación (gastos de desplazamiento/reuniones)	19.520
E — Gestión descentralizada de la cooperación (asesoramiento económico, jurídico y técnico)	432.000
E — Gestión descentralizada de la cooperación (coordinadores de 12 puntos comunitarios)	85.204
Total	1.023.540

41 Los gastos que se transfirieron de un título a otro son los siguientes:

Gastos	Cofinanciación prevista por el demandante (en ECU)	Cofinanciación aplicada por la Comisión (en ECU)
Jornadas de cooperación Este-Oeste	69.016	36.394

42 El demandante invoca fundamentalmente tres motivos de anulación: el primero, formulado con carácter principal, se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación. Los motivos segundo y tercero, formulados con carácter subsidiario, agrupan alegaciones basadas, por un lado, en la violación del

principio de protección de la confianza legítima y del principio de seguridad jurídica y, por otro, en la violación del principio de proporcionalidad y del principio de igualdad.

Sobre el motivo principal, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

43 El demandante alega que la Decisión controvertida no le permite comprender por qué los numerosos documentos contables que se proporcionaron a la Comisión a raíz de la reunión de 24 de septiembre de 1997 no son suficientes para justificar la realidad de los gastos efectuados y su imputación al programa ECOS. Además, la Comisión no respondió nunca a las alegaciones del demandante formuladas en los escritos que se le enviaron a raíz de la citada reunión. Esta situación constituye un incumplimiento de la obligación de motivación de los actos de la Comisión, recogida en el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), en particular en el caso de que una Decisión se refiera a la reducción del importe de una ayuda económica, en la medida en que tiene consecuencias graves para el beneficiario de la ayuda (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, Lisrestal y otros/Comisión, T-450/93, Rec. p. II-1177, apartado 52, y de 15 de octubre de 1997, IPK-München/Comisión, T-331/94, Rec. p. II-1665, apartado 51).

44 La Comisión señala que la nota de adeudo controvertida constituía la conclusión de un largo diálogo mantenido por las partes, durante el cual intercambiaron correspondencia y mantuvieron reuniones los días 24 de septiembre de 1997 y 5 de marzo de 1998. Al ser la nota de adeudo tan sólo un formulario tipo, no contiene una motivación detallada, la cual se encuentra en el escrito enviado al demandante por los Servicios de la Comisión el 15 de junio de 1998. La Comisión invoca, a este respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual no puede exigirse una motivación específica para todos los detalles que puede implicar el acto controvertido, siempre que tales detalles estén comprendidos en

el marco sistemático del conjunto (sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze, 16/65, Rec. pp. 1081 y ss., especialmente pp. 1096 y 1097, y de 24 de febrero de 1978, An Bord Bainne, 92/77, Rec. pp. 497 y ss., especialmente p. 515).

45 Además, la Comisión aceptó entrevistarse con los representantes del CCRE el 24 de septiembre de 1997 y les explicó detalladamente cuál era su postura. En estas circunstancias, carece de fundamento la alegación del CCRE.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

46 Es jurisprudencia reiterada que la obligación de motivar una decisión individual tiene la finalidad de permitir al órgano jurisdiccional comunitario 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 (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión, T-85/94, Rec. p. II-47, apartado 32, y jurisprudencia citada).

47 De ello se deduce que la motivación debe comunicarse, en principio, al interesado al mismo tiempo que la decisión que resulte lesiva para él, y que la falta de motivación no puede subsanarse por el hecho de que el interesado tenga conocimiento de la motivación de la decisión durante el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Rec. p. 2861, apartado 22).

48 Procede recordar que, por lo que se refiere a la motivación de una Decisión por la que se reduce el importe de una ayuda concedida inicialmente por el Fondo Social Europeo, se ha declarado que, teniendo en cuenta sobre todo el hecho de que

dicha Decisión tiene consecuencias graves para el beneficiario de la ayuda, ésta debe poner de manifiesto con claridad los motivos que justifiquen la reducción de la ayuda con respecto al importe aprobado inicialmente (sentencia Branco/ Comisión, antes citada, apartado 33).

49 Las exigencias de motivación establecidas por la jurisprudencia con respecto a una Decisión por la que se reduce una ayuda económica del Fondo Social Europeo deben imponerse igualmente con respecto a tal Decisión en el marco del FEDER. Por consiguiente, debe examinarse si, en el caso de autos, la Decisión controvertida se atiene a lo exigido en el artículo 190 del Tratado, tal y como éste ha sido interpretado por el órgano jurisdiccional comunitario.

50 Hay que señalar que la modificación introducida por la nota de adeudo de 15 de julio de 1998 no añadió nada a las acusaciones formuladas contra el demandante en la primera nota de adeudo emitida. En estas circunstancias, y habida cuenta del hecho de que la Decisión se limita a ordenar una devolución, la cuestión de si la motivación es suficiente debe analizarse con respecto a los contactos mantenidos entre las partes hasta dicha fecha. Del examen de los documentos obrantes en autos se desprende que la reducción de la ayuda económica fue objeto de diferentes escritos enviados al demandante y de una reunión entre las partes, todo ello en el siguiente orden cronológico:

— Escrito de la Comisión de 30 de julio de 1997, en el que esta última comunica al demandante que, tras haber efectuado una inspección *in situ,* no podía aceptarse la cofinanciación de determinados gastos no documentados.

— Reunión de 24 de septiembre de 1997, durante la cual, según se deduce del escrito del demandante de 2 de octubre de 1997, la Comisión identificó los gastos considerados no subvencionables y formuló críticas al respecto.

— Escrito del Director de la DG XVI de 1 de octubre de 1997, en el que se determinan partida por partida, por lo que respecta a las concesiones primera y segunda, los gastos no subvencionables.

— Escrito del Director General de la DG XVI de 24 de octubre de 1997, que contiene un cuadro incompleto y poco detallado en el que la Comisión se limita a enumerar las cantidades aún adeudadas por el CCRE respecto a cada propuesta en concepto de «proyectos».

— Escrito de 15 de junio de 1998 en el que se confirma la inadmisión de los justificantes presentados por el demandante.

51 La falta de motivación invocada por el demandante se basa, en primer lugar, en la falta de explicaciones por parte de la Comisión de la inadmisión de los documentos justificativos relativos a los gastos comprendidos en las partidas C1, C2, D y E (en sus dos subpartidas; véase el apartado 40 *supra)*, que envió a raíz de la reunión de 24 de octubre de 1997; en segundo lugar, en la falta de justificación de la transferencia de líneas presupuestarias de los gastos relativos a las Jornadas Este-Oeste, que reduce de hecho la ayuda económica esperada y, en último lugar, en la insuficiencia de motivación de la negativa de la Comisión a considerar como subvencionables, en concepto de «coordinación y animación», los gastos correspondientes a la Asamblea general de Estrasburgo.

52 En primer lugar, por lo que se refiere a las partidas C1, C2 y E (dos subpartidas), de los documentos obrantes en autos se desprende que ninguno de los

documentos intercambiados entre las partes después del escrito del demandante de 2 de octubre de 1997, proporciona explicaciones suficientes que permitan al demandante comprender las razones por las cuales la Comisión negó valor probatorio a los documentos que envió tras la reunión de 24 de septiembre de 1997 para responder a las críticas de la Comisión relativas a determinados gastos. Además, ninguno de dichos documentos permite al Tribunal de Primera Instancia ejercer su control sobre la legalidad de dicha negativa.

53 La demandada no puede afirmar, a este respecto, que su escrito de 15 de junio de 1998 contiene una motivación suficiente de la Decisión. En dicho escrito, la Comisión se limitó a repetir las razones que se habían invocado en la primera correspondencia intercambiada entre las partes, en particular en el escrito de 30 de julio de 1997. El escrito de 15 de junio de 1998 no contiene ninguna aclaración de las razones por las que la Comisión consideró que ni los justificantes ni los documentos contables aportados por el CCRE, después de la misión de inspección y de la reunión de 24 de septiembre de 1997, permitían confirmar la exigibilidad de dichos gastos y su imputación al programa ECOS.

54 En segundo lugar, por lo que se refiere a la transferencia por parte de la Comisión de los gastos referentes a las Jornadas de cooperación Este-Oeste de la línea presupuestaria relativa a los «proyectos» a la línea presupuestaria relativa a las operaciones de «coordinación y animación», que da lugar a una reducción de la ayuda económica de 32.622 ECU, de la nota enviada por la Comisión al demandante el 30 de diciembre de 1993 se desprende que la demandada había dado instrucciones precisas en el sentido de que dichos gastos debían ser sufragados por los fondos disponibles para la línea de «proyectos». Aun cuando la demandante señaló expresamente a la Comisión en su escrito de 2 de octubre de 1997 que la transferencia prevista implicaba una modificación del presupuesto total del contrato y una reducción de la ayuda económica aportada por la Comisión, procede señalar que ésta no proporcionó, hasta la adopción de la Decisión controvertida, ningún elemento que permitiese al demandante comprender las razones por las que cambió entretanto de opinión y al Tribunal de Primera Instancia apreciar la fundamentación de dicha transferencia.

55 En último lugar, por lo que respecta a los gastos relativos a la Asamblea general de Estrasburgo, del escrito enviado por el demandante el 2 de octubre de 1997 se

deduce que en dicha fecha el demandante ya conocía las razones por las que la Comisión consideraba no subvencionables determinados gastos referentes a la organización de la citada Asamblea. En efecto, la Comisión siempre mantuvo que dichos gastos superaban los límites máximos autorizados tanto en el marco de la aprobación del programa ECOS como en el delimitado por la autorización específica obtenida para la celebración de dicha Asamblea.

56 De lo antedicho se deduce que debe anularse la Decisión controvertida por falta de motivación por lo que respecta tanto a todos los gastos cuyo carácter no subvencionable se justificó mediante la negación de valor probatorio a los documentos contables, como a la reducción de la ayuda mediante la transferencia de líneas presupuestarias de gastos relativos a las Jornadas de cooperación Este-Oeste.

57 Dicha conclusión comprende todos los gastos incluidos en la Decisión impugnada, excepto los relativos a la Asamblea general de Estrasburgo, respecto a los cuales se desestima el motivo basado en la falta de motivación de la denegación de cofinanciación.

58 En estas circunstancias, únicamente procede analizar los demás motivos de anulación invocados por el demandante en la medida en que se refieren a la denegación de cofinanciación de los gastos relativos a la Asamblea general de Estrasburgo. El Tribunal de Primera Instancia analizará, pues, el motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima y del principio de seguridad jurídica, que es el único invocado al respecto.

Sobre el motivo subsidiario, basado en la violación del principio de confianza legítima y del principio de seguridad jurídica

Alegaciones de las partes

59 El demandante afirma, en primer lugar, que los gastos efectuados con motivo de la celebración de la Asamblea general de Estrasburgo se realizaron en las condiciones establecidas en la primera Decisión de concesión y, en particular, con arreglo al apartado 7 de las condiciones generales anejas a dicha Decisión, en el que se dispone que el CCRE es responsable de la aplicación del proyecto ECOS y velará por que la acción sea objeto de publicidad adecuada.

60 Señala que, con independencia de la asignación de una contribución de 100.000 ECU a la ciudad de Estrasburgo, los gastos efectuados por el CCRE con el fin de participar en la financiación de la Asamblea general de Estrasburgo eran subvencionables en concepto de gastos de gestión en el marco del programa ECOS.

61 Suponiendo que, mediante su escrito de 7 de octubre de 1997, la Comisión haya querido limitar a un importe máximo de cofinanciación de 100.000 ECU los gastos efectuados por el CCRE en actividades ajenas a la organización de la Asamblea general, dicha reducción del presupuesto ha sido extemporánea y perjudicial para el demandante. En efecto, la Comisión no podía limitar dicho importe de cofinanciación sin avisar con la suficiente antelación al CCRE. Pues bien, aunque la Comisión envió un escrito relativo a la cofinanciación de dicho acontecimiento a la ciudad de Estrasburgo el 23 de junio de 1993, hasta el 7 de octubre de 1993, es decir, algunos días antes de que tuviera lugar dicha manifestación, cuando ya se habían comprometido buena parte de los gastos, no informó al Secretario General del CCRE del límite impuesto a dichos gastos.

62 Asimismo, altos funcionarios de la DG XVI estaban al corriente del acontecimiento. Por otra parte, el Director General de la DG XVI intervino como orador. Además, en un escrito de fecha 19 de julio de 1993, la Comisión indicó que el Comisario competente, Sr. Millan, estaba satisfecho de que la Comisión pudiese participar en la financiación de dicho acontecimiento. Por otro lado, dicho escrito daba claramente a entender que los referidos gastos podían ser objeto de financiación comunitaria.

63 Por lo demás, los gastos relativos a la Asamblea general fueron aprobados por el funcionario encargado de la gestión del programa ECOS en la DG XVI, mediante fax de 19 de abril de 1996, en el que expresaba su satisfacción con respecto al informe final de la primera concesión e informaba al demandante que el informe se consideraba satisfactorio tanto desde el punto de vista operativo como económico. Apoyándose en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de mayo de 1994, BEUC y NCC/Comisión (T-37/92, Rec. p. II-285), el demandante afirma que dicha respuesta era suficientemente clara y precisa como para que albergase esperanzas fundadas de que la ejecución financiera del proyecto no sería posteriormente objeto de críticas.

64 Habida cuenta de tales hechos, el demandante podía legítimamente esperar que no se cuestionara la cofinanciación de dichos gastos. Al denegarlos, la Comisión violó la confianza legítima del demandante en la cofinanciación de los gastos de que se trata. Dicha actitud constituye, además, una vulneración de las condiciones de concesión y del principio de seguridad jurídica.

65 La Comisión niega las alegaciones del demandante y afirma que dichos gastos, al no estar previstos en el presupuesto inicial, únicamente podían ser subvencionables mediante autorización. Ésta se concedió mediante escritos de 23 de junio y de 7 de octubre de 1993, que limitaron, no obstante, la financiación de que se trata a 100.000 ECU. Ahora bien, aun cuando la Comisión aceptó 200.000 ECU de gastos subvencionables en régimen de cofinanciación, declarados en concepto de «proyectos» en el informe final del CCRE, no podía aceptar otros, ya que estos últimos no estaban incluidos en la referida autorización.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

66 Procede señalar, con carácter preliminar, que el demandante declaró, en su informe final, cuatro tipos de gastos relacionados con la celebración de la Asamblea general de Estrasburgo:

a) 200.000 ECU en concepto de «proyectos», que la Comisión consideró subvencionables en régimen de cofinanciación por importe de 100.000 ECU, con arreglo al compromiso que había asumido en sus escritos de 23 de junio y 7 de octubre de 1993.

b) Los gastos restantes se declararon en concepto de «coordinación y animación» (gestión):

— 101.598 ECU en la partida A «Conferencias de lanzamiento y de promoción» para la participación de los cargos electos locales en el seminario nº 2 sobre cooperación interregional Este-Oeste y el programa ECOS.

— 53.300 ECU en la partida C2 «Tramitación de expedientes/Promoción» (subpartida «Acciones de información/Publicaciones»), para la creación de un stand de información destinado a informar a los cargos electos locales.

— 256.882 ECU en la partida E «Gestión descentralizada de la cooperación», (subpartida «Participación en las acciones de promoción»), para la financiación de los desplazamientos de los participantes en la Asamblea general del CCRE.

67 Los gastos declarados en concepto de «coordinación y animación» [véase *supra*, apartado 66, letra b)] fueron considerados no subvencionables por la Comisión, ya que, a su juicio, no se habían previsto en el presupuesto inicial y sobrepasaban el límite impuesto en los escritos de 23 de junio y 7 de octubre de 1993, mediante los cuales la Comisión autorizó, con carácter excepcional, una cofinanciación de 100.000 ECU.

68 Procede señalar, ante todo, que la concesión de una ayuda económica está supeditada al respeto no solamente de las condiciones enunciadas por la Comisión en la Decisión de concesión de la ayuda, sino también al respeto de los términos de la solicitud de ayuda, que fue objeto de dicha Decisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1997, Interhotel/Comisión, T-81/95, Rec. p. II-1265, apartado 42).

69 Hay que recordar, por otra parte, que por lo que se refiere a la invocación del principio de confianza legítima en este contexto, asiste a la Comisión el derecho de desestimar la solicitud de pago del saldo si en ésta se solicita la aprobación de costes que no se habían previsto en la solicitud de ayuda, sin que con ello se vulnere dicho principio (sentencia Interhotel/Comisión, antes citada, apartado 46).

70 De igual modo, por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, si bien es cierto que, según reiterada jurisprudencia, el carácter de certidumbre y previsibilidad de la normativa comunitaria constituye una exigencia que se impone con especial rigor en el caso de una normativa que puede implicar consecuencias financieras (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo

de 1990, Italia/Comisión, C-10/88, Rec. p. I-1229), dicho principio no puede invocarse válidamente cuando la normativa vigente establece claramente la posibilidad de repetición de la ayuda económica cuando no se respeten las condiciones a las que dicha ayuda estaba sujeta (sentencia Interhotel/Comisión, antes citada, apartado 61).

71 En el caso de autos, al solicitar la ayuda económica, el demandante presentó a la Comisión un programa de trabajo acompañado de un proyecto de presupuesto. Éste fue aceptado por la Comisión, que lo sometió a condiciones generales y especiales. El apartado 8 de las condiciones generales establece que «el incumplimiento de una de las condiciones mencionadas a continuación [...] autorizará a la Comisión a reducir o a anular la ayuda concedida mediante la presente Decisión; la Comisión podrá en dichos casos reclamar la devolución total o parcial de la ayuda ya abonada al beneficiario de la Decisión [...]».

72 De los documentos obrantes en autos se desprende que la suma de 53.300 ECU declarada en concepto de «Acciones de información/Publicaciones» y considerada como no subvencionable por la Comisión fue objeto de una previsión en el presupuesto inicial. En efecto, el demandante había previsto gastar 128.700 ECU (42.900 ECU x 3) en acciones de información y de promoción, a las cuales pertenece el gasto comprometido en el stand de promoción y de información sobre el programa ECOS durante la Asamblea general de Estrasburgo. En estas circunstancias, al haber aprobado el presupuesto inicial, la Comisión no puede reducir la ayuda económica por lo que respecta a dicho importe, so pena de incurrir en una violación del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica.

73 En cambio, por lo que se refiere a los demás gastos correspondientes a la Asamblea general de Estrasburgo, a saber, los de 101.598 ECU (conferencias de lanzamiento y promoción) y de 256.882 ECU (participación en las acciones de formación), procede señalar que no fueron objeto de previsión presupuestaria.

74 Por lo que respecta a la partida A (101.598 ECU), cantidad declarada en concepto de «Gastos de conferencias de lanzamiento», el presupuesto preveía únicamente 120.000 ECU en concepto de conferencias de lanzamiento, que debían tener lugar en Estrasburgo en marzo de 1992 y en Praga en octubre de 1992. Por consiguiente, no se previó ninguna línea presupuestaria para la conferencia de lanzamiento de Estrasburgo en octubre de 1993. Además, en el programa de trabajo presentado por el CCRE a la Comisión, únicamente se previeron expresamente esas dos conferencias de lanzamiento para el programa ECOS.

75 En relación con la partida E (256.882 ECU), cantidad declarada en concepto de participación en las acciones de promoción, el Tribunal de Primera Instancia constata que no se previó ninguna línea presupuestaria al efecto.

76 En consecuencia, los gastos incluidos en las partidas A y E relativos a la Asamblea general de Estrasburgo no están relacionados con el proyecto tal y como fue inicialmente aceptado. Procede, pues, examinar si dichos gastos pueden ser subvencionables en virtud de la autorización expresa de la Comisión contenida en los escritos de 23 de junio y 7 de octubre de 1993.

77 Hay que señalar que el importe autorizado expresamente por la Comisión en dichos escritos, que fue declarado por el demandante en concepto de proyecto y aceptado por la Comisión, fue utilizado íntegramente por la ciudad de Estrasburgo para la organización del seminario nº 2 referente a la cooperación interregional Este-Oeste. En estas circunstancias, no puede hacerse extensiva dicha autorización a ningún otro gasto.

78 No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el demandante para demostrar que la actitud mantenida hacia él por la Comisión pudo hacer que albergase esperanzas legítimas respecto a una cofinanciación de los gastos incluidos en las partidas A y E relativos a la Asamblea general de Estrasburgo, o

que la Comisión violó el principio de seguridad jurídica al no considerar subvencionables dichos gastos. En efecto, por lo que se refiere a la alegación dirigida a demostrar que dicha financiación se concedió a la ciudad de Estrasburgo y que el CCRE tuvo conocimiento de su existencia y del establecimiento de un límite máximo para la misma apenas unos días antes de que se celebrase el acontecimiento, el Tribunal de Primera Instancia estima que el demandante, como beneficiario de la financiación comunitaria para la puesta en marcha del programa ECOS y como responsable de la gestión económica global de la red, no puede pretender legítimamente ignorar las gestiones llevadas a cabo por la ciudad de Estrasburgo, que regentaba, por otra parte, la Secretaría permanente de la red ECOS, para la organización de su propia Asamblea general.

79 En relación con la alegación basada en el tenor literal del fax de 19 de abril de 1996, de dicho documento se desprende claramente, por un lado, que la conformidad de la Comisión que en él se menciona se refería únicamente a la ejecución operativa del proyecto y, por otro lado, que dicha conformidad se refería únicamente a la primera concesión. En efecto, el demandante recibió el fax de referencia el 19 de abril de 1996, y no presentó el informe económico conjunto relativo a las dos concesiones hasta el 7 de noviembre de 1996. Además, el demandante, que gestiona otros proyectos financiados por la Comisión, debía saber que la aprobación de cualquier proyecto cofinanciado por dicha Institución depende de un control de fondo realizado por la DG XVI y de un control de forma realizado por los servicios financieros de la DG XVI y de la Dirección General «Control Financiero» (DG XX).

80 Por otra parte, respecto a la alegación del demandante de que tenía esperanzas fundadas, por lo que se refiere al fax mencionado, de que la Comisión no reduciría posteriormente la ayuda económica, baste señalar que la definición de postura de la Comisión contenida en dicho fax no constituye una decisión clara y definitiva de aprobación del informe económico por él presentado y no puede generar, por tanto, dichas esperanzas.

81 En relación con las alegaciones del demandante basadas en el apoyo prestado por la DG XVI, la Comisión, mediante su escrito de 19 de julio de 1993, se limitó a declinar la invitación que se había dirigido al Sr. Millan y a su Jefe de gabinete

para que participasen en la Asamblea general de Estrasburgo y a indicar que el Comisario estaba satisfecho de la participación de la Comisión en la financiación de dicho acontecimiento. Esta declaración no puede tampoco dar lugar a que el demandante albergue esperanzas fundadas de que todos los gastos comprometidos con ocasión de dicho acontecimiento serían subvencionables mediante financiación comunitaria.

82 De ello se deduce que, por lo que respecta a los dos gastos incluidos en las partidas A y E relativos a la Asamblea general de Estrasburgo, la Comisión se limitó a deducir del balance final de costes presentados por el demandante en su informe final los que no fueron previstos ni autorizados posteriormente. En estas circunstancias, no se han violado los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica por lo que se refiere a la negativa a reconocer carácter subvencionable a la cofinanciación de dichos gastos.

83 De todo lo antedicho resulta que se acoge parcialmente dicho motivo por lo que se refiere al gasto incluido en la partida C2 y relativo a la creación de un stand de información sobre el programa ECOS por importe de 53.300 ECU y se desestima en todo lo demás.

84 Por consiguiente, el recurso es fundado por lo que respecta a la decisión de la Comisión de denegar la cofinanciación de todos los gastos declarados no subvencionables, a excepción de los incluidos en las partidas A y E relacionados con la Asamblea general de Estrasburgo, por importes de 101.598 ECU y 256.882 ECU, respectivamente.

Costas

En el asunto T-46/98

85 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.

86 En el presente caso, las pretensiones de anulación de la parte demandante, que ha solicitado que se condene a la Comisión al pago de las costas del presente asunto, han sido parcialmente estimadas. El Tribunal de Primera Instancia considera que aun cuando hayan sido parcialmente desestimadas las pretensiones de la parte demandante, debe, no obstante, tenerse también en cuenta, para la decisión sobre las costas, el comportamiento de la Comisión, que esperó a que se interpusiera el recurso para reconocer parcialmente la petición del demandante y, en consecuencia, para reconsiderar su posición.

87 Así pues, procede aplicar, además, el artículo 87, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento de Procedimiento, según el cual, 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 (véase, *mutatis mutandis,* la sentencia Interhotel/Comisión, antes citada, apartado 82, y la jurisprudencia citada).

88 Por consiguiente, procede condenar a la Comisión a soportar, además de sus propias costas, la totalidad de las costas del demandante.

En el asunto T-151/98

89 En caso de sobreseimiento, el artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, establece que el Tribunal de Primera Instancia resolverá discrecionalmente sobre las costas.

90 El Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión ha favorecido, con su comportamiento, la interposición del recurso en el presente caso, al invocar el sobreseimiento en el asunto T-46/98, y al obligar de esta forma al demandante a interponer un nuevo recurso contra la Decisión rectificada, pese a la existencia de una jurisprudencia consolidada al respecto.

91 Al estar justificada la interposición del presente recurso por la actitud de la parte demandada, procede resolver que ésta soportará, además de sus costas, las costas de la parte demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión contenida en la nota de adeudo nº 97009405 F, relativa al proyecto European city cooperation system**

nº 91/00/29/003, emitida en diciembre de 1997 y modificada el 15 de julio de 1998, por lo que se refiere a la denegación de cofinanciación de los gastos declarados no subvencionables por la Comisión, a excepción de los relacionados con la Asamblea general de Estrasburgo, por importes de 101.598 ECU y 256.882 ECU.

2) Desestimar en todo lo demás el recurso en el asunto T-46/98.

3) Sobreseer el asunto T-151/98.

4) La Comisión soportará la totalidad de las costas.

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de febrero de 2000.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

V. Tiili