# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 8 de mayo de 2007 *

En el asunto T-271/04,

**Citymo SA,** con domicilio social en Bruselas, representada por los Sres. P. Van Ommeslaghe, I. Heenen y P.-M. Louis, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas,** representada por los Sres. L. Parpala y E. Manhaeve, en calidad de agentes, asistidos por M[es] D. Philippe y M. Gouden, abogados,

parte demandada,

que tiene por objeto, con carácter principal, una acción de responsabilidad contractual contra la Comisión en reclamación del pago de los daños y perjuicios causados a la demandante por la resolución de un contrato de arrendamiento supuestamente celebrado entre ésta y la Comunidad Europea, representada por la

* Lengua de procedimiento: francés.

Comisión y, con carácter subsidiario, una acción de responsabilidad extracontractual en reclamación de la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante como resultado de la decisión de la Comisión de poner fin a los tratos previos llevados a cabo con objeto de celebrar el mencionado contrato de arrendamiento,

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

integrado por el Sr. J. Pirrung, Presidente, y los Sres. A.W.H. Meij y N.J. Forwood, la Sra. I. Pelikánová y el Sr. S. Papasavvas, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de mayo de 2006;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Hechos que originaron el litigio

1 La demandante es una sociedad anónima belga especializada en el sector inmobiliario. Forma parte del grupo Fortis, que ejerce sus actividades en los sectores de los seguros y de los servicios financieros en los países del Benelux.

2 A finales del año 2002, la demandante renovó en Bruselas un complejo inmobiliario denominado «City Center», del que era propietaria, compuesto de dos edificios B 1 y B 2.

3 A comienzos del año 2003, el Parlamento Europeo entró en negociaciones con la demandante con el fin de arrendar la totalidad de la superficie del edificio B 1 del City Center, es decir, 16.954 $m^2$ de locales para oficinas más 205 plazas de garaje (en lo sucesivo, «Inmueble»). Posteriormente, sin embargo, el Parlamento renunció a alquilar el Inmueble indicando que la Comisión deseaba proseguir las negociaciones por su cuenta. En el marco de la cooperación interinstitucional entre las dos instituciones comunitarias, se acordó que el traslado de determinados servicios de la Comisión al Inmueble permitiría al Parlamento ocupar los locales dejados vacíos por ésta.

4 El 13 de mayo de 2003, la Comisión, por mediación del Sr. C. (en lo sucesivo, el «negociador»), agente de la Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas (OIB), organismo creado por la Decisión 2003/523/CE de la Comisión, de 6 de noviembre de 2002 (DO 2003, L 183, p. 35), entró en contacto con la demandante y con Fortis Real Estate, división inmobiliaria especializada de la sociedad belga Fortis AG (en lo sucesivo, «sociedad Fortis»), sociedad filial del grupo Fortis como la demandante, al objeto de finalizar la negociación de los términos del contrato de arrendamiento sobre el Inmueble (en lo sucesivo, «contrato de arrendamiento»).

5 A lo largo de tres reuniones, organizadas respectivamente el 16 de mayo, y el 3 y 6 de junio de 2003, el negociador y la sociedad Fortis (en lo sucesivo, «partes en la negociación»), discutieron los términos del contrato de arrendamiento, así como las obras de acondicionamiento a realizar en el interior del Inmueble. La Comisión pidió que el contrato de arrendamiento estipulase que dichas obras serían realizadas en nombre y por cuenta de la demandante y que su importe sería reembolsado después mediante el abono de una renta adicional. Además, la Comisión quiso que el contrato de arrendamiento estipulase que dichas obras estuviesen acabadas el 31 de octubre de 2003, es decir, justo antes de la fecha de inicio de vigencia prevista en el contrato de arrendamiento, y que se pactase una penalización en caso de retraso.

6 En un correo electrónico de 11 de junio de 2003, la sociedad Fortis indicó al negociador que los encargos relativos a la ejecución de las obras no podrían razonablemente hacerse antes de recibir la conformidad de la Comisión sobre los términos del contrato de arrendamiento.

7 Como anexo a un escrito de 16 de junio de 2003, la sociedad Fortis dirigió a la Comisión un proyecto de contrato de arrendamiento que le había sido comunicado previamente a esta última por correo electrónico. Este proyecto de contrato mencionaba, en su artículo 4.4, que las obras de acondicionamiento interior del Inmueble solicitadas por la Comisión, excepto las relativas a la cafetería y a la seguridad (en lo sucesivo, «obras de acondicionamiento»), deberían estar terminadas el 31 de octubre de 2003 y que, de no ser así, se aplicaría una cláusula penal por retraso a partir del 1 de noviembre de 2003, fecha de la entrada en vigor del contrato de arrendamiento. Sin embargo, el escrito de la sociedad Fortis precisaba que el plazo para la realización de las obras de acondicionamiento y el momento inicial de las penalizaciones por retraso estaban en particular sometidas al siguiente requisito: «A más tardar el 30 de junio de 2003, nos harán llegar un duplicado del presente escrito firmado simplemente por ustedes que muestre así su conformidad con los términos y condiciones del [contrato de] arrendamiento.» La sociedad Fortis indicaba además: «A partir de la recepción [del documento solicitado] formalizaremos, tal como nos han pedido, los encargos de las obras [de acondicionamiento] sin esperar a la firma formal del contrato de arrendamiento.» Se precisaba también en el escrito que, en caso de no recibir el documento solicitado en el plazo previsto, «el plazo para la realización de las obras y la fecha de entrada en vigor de la cláusula penal se retrasarían teniendo en cuenta la fecha de recepción [del documento solicitado] y el período de descanso del sector de la construcción, y ello sin modificar la fecha de inicio de la vigencia del arrendamiento».

8 El 19 de junio de 2003, tras haberse precisado determinados aspectos entre las partes en la negociación, la sociedad Fortis comunicó una segunda versión del proyecto de contrato de arrendamiento, que incluía ciertas modificaciones del artículo 4.5, tal como figuraba en la versión de 16 de junio de 2003.

9 El 23 de junio de 2003, después de nuevas discusiones entre los servicios técnicos, la sociedad Fortis comunicó al negociador una tercera versión del contrato de

arrendamiento, con modificaciones a los artículos 4.3, 11 y 12 en relación con las versiones anteriores de 16 y 19 de junio de 2003, así como un anexo recapitulando el acuerdo entre las partes relativo a la negociación sobre el presupuesto y la descripción de las obras de acondicionamiento. En el correo electrónico de transmisión, la sociedad Fortis precisaba que este tercer proyecto de contrato anulaba y reemplazaba los proyectos anteriormente transmitidos, pero que el contenido de su correo de 16 de junio de 2003 seguía siendo plenamente aplicable.

10 Mediante nota de 25 de junio de 2003, la OIB pidió a los servicios y direcciones generales (DG) de la Comisión que deben ser consultados en el marco de un procedimiento inmobiliario, a saber, el servicio jurídico, la DG de «Presupuestos» y la DG de «Personal y Administración» (en lo sucesivo, conjuntamente, «autoridades de control»), un dictamen sobre el proyecto de carta de intenciones y de contrato de arrendamiento.

11 Mediante telefax de 26 de junio de 2003, el negociador devolvió a la sociedad Fortis una copia de su escrito de 16 de junio de 2003 que llevaba su firma bajo la siguiente mención manuscrita:

«Los términos del contrato de arrendamiento son satisfactorios para la OIB. Este ha sido sometido a las autoridades de control.»

12 Mediante un correo electrónico de 30 de junio de 2003, posterior a una reunión con las autoridades de control, el negociador planteó a la sociedad Fortis una cuestión relativa a la recuperación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre las obras de acondicionamiento. Precisaba, además, que el servicio jurídico deseaba modificar el artículo 7 del proyecto de contrato de arrendamiento. Señalaba, por último:

«Hay otras posibles observaciones, pero no tienen demasiada importancia. Atención, esto no quiere decir que este expediente esté ya aprobado.»

13 Mediante correo electrónico de 1 de julio de 2003, la sociedad Fortis respondió negativamente al negociador en relación con la eventual recuperación del IVA y con la modificación del artículo 7 del contrato de arrendamiento.

14 El mismo día, el servicio jurídico emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de contrato de arrendamiento, condicionado a las modificaciones propuestas en relación con el proyecto de carta de intenciones –que tenían como objetivo reforzar el carácter condicional de ésta– y con el propio contrato de arrendamiento –que incluían una modificación de la cláusula de competencia judicial en favor de los tribunales de Bruselas.

15 El 4 de julio de 2003, la demandante cursó a las sociedades B. y A. los primeros encargos necesarios para la realización de las obras de acondicionamiento.

16 Ese mismo día, la DG de «Presupuestos» emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de alquiler del Inmueble, condicionado a que se tuviesen en cuenta sus observaciones. Estas últimas versaban sobre la obligación de respetar el procedimiento de compromiso presupuestario, sobre la necesidad de reforzar el carácter condicional de la carta de intenciones y sobre varias propuestas de modificación del contrato de arrendamiento.

17 En esas mismas fechas, la Comisión preparó un proyecto de comunicación al Consejo y al Parlamento, en su condición de autoridades presupuestarias, relativo a una solicitud de ampliación del presupuesto. Este trámite se había hecho necesario debido al importante sobrecoste producido en 2003 por el alquiler del Inmueble.

18 También el 4 de julio de 2003 un agente de la OIB, el Sr. F, confirmaba por telefax a la sociedad Fortis su aceptación de los gastos de vigilancia de las obras del Inmueble.

19 El 5 de julio de 2003, la DG de «Presupuestos» emitió un dictamen favorable en relación con el proyecto de comunicación al Consejo y al Parlamento sobre la solicitud de ampliación del presupuesto.

20 El 7 de julio de 2003, la DG de «Personal y Administración» emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de alquiler del Inmueble, condicionado a que se estudiasen y se tuviesen en cuenta las consecuencias del proyecto para los presupuestos en curso y futuros y la estrategia general de implantación de los servicios de la Comisión y condicionado también a que se diese respuesta a las cuestiones suscitadas el 25 de junio de 2003 por el Comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail de Bruxelles (CSHT) en relación con determinados problemas técnicos y de seguridad planteados por el Inmueble y su localización geográfica.

21 Con motivo de una conversación telefónica de 10 de julio de 2003, el negociador indicó a la demandante que la aprobación del inicio del alquiler experimentaba cierto retraso a causa de haberse descubierto fraudes en el seno de la Comisión y que dicha aprobación no tendría lugar, con toda verosimilitud, antes de mediados de septiembre de 2003.

22 Mediante correo electrónico de 14 de julio de 2003, el negociador confirmó a la sociedad Fortis que la aprobación del contrato de arrendamiento había sido suspendida y que era difícil prever cuándo podría adoptarse una decisión en este sentido. Precisaba, sin embargo, que en ese momento el principio mismo del alquiler no había sido puesto en duda. Concluía del modo siguiente: «Dejo a su elección adoptar todas las medidas que juzguen útiles y necesarias para tener en cuenta semejante suspensión.» Al mismo tiempo, la OIB iniciaba conversaciones al objeto de encontrar una nueva solución eventual que permitiese una mudanza en los plazos más breves.

23 Ese mismo día, la sociedad Fortis tomó nota de la suspensión del procedimiento de aprobación del contrato de arrendamiento. Indicó al negociador que, consecuente-

mente, había notificado a sus proveedores la suspensión de todos los encargos efectuados para la realización de las obras de acondicionamiento y la interrupción de todo compromiso de gastos en relación con la ejecución de dichos encargos. Precisaba igualmente que la ejecución de las obras de acondicionamiento y el momento inicial de las penalizaciones por retraso debían posponerse a una fecha a determinar con posterioridad teniendo en cuenta el período de descanso del sector de la construcción, la fecha de terminación de la suspensión del procedimiento de firma formal del contrato de arrendamiento y el lapso de tiempo necesario para reactivar los encargos, y ello sin modificar la fecha de inicio del período de vigencia del contrato de arrendamiento. La sociedad Fortis solicitaba finalmente al negociador, en el supuesto de que el principio mismo del arrendamiento volviese a ser puesto en cuestión, que se le informase en el plazo más breve posible.

24 El 16 de julio de 2003, el Building Policy Group (BPG, grupo de política inmobiliaria de la OIB) mantuvo una reunión en el transcurso de la cual se decidió, a la vista del retraso de dos meses transcurrido para la ocupación del Inmueble, examinar seria y rápidamente la posibilidad de arrendar otro edificio, denominado «M», situado en Bruselas y, en consecuencia, suspender todos los encargos ya efectuados por los propios servicios de la Comisión con vistas al acondicionamiento interno del Inmueble.

25 En un correo electrónico de 23 de junio de 2003, el negociador informó a la sociedad Fortis que la Comisión rehusaba cualquier responsabilidad en relación con el perjuicio que aquella pudiese eventualmente sufrir por el hecho del retraso producido en la aprobación del contrato de arrendamiento. A esta respecto precisaba:

«El acuerdo otorgado por mí mismo a los términos del contrato de arrendamiento no significa en ningún caso su aprobación definitiva, sino únicamente una garantía por parte de la OIB de impulsar el procedimiento decisorio de la Comisión, el cual comprende, como Vds. saben, diversas fases sin las cuales la OIB no puede firmar un contrato.»

26 Mediante escrito de 27 de agosto de 2003, la sociedad Fortis informó al negociador de que haría responsable a la Comisión del perjuicio que eventualmente pudiera sufrir por el hecho de una renuncia por su parte a la celebración del contrato de arrendamiento. Informaba además al negociador que algunos de sus proveedores ya habían incurrido en gastos con motivo del comienzo de las obras de acondicionamiento.

27 Mediante carta certificada con acuse de recibo de fecha 9 de septiembre de 2003 dirigida al director de la OIB, Sr. V., y al negociador, la sociedad Fortis comunicó a estos últimos información según la cual la OIB había iniciado, después del 14 de julio de 2003, negociaciones encaminadas al arrendamiento de otro edificio, que estaban a punto de finalizar. Indicó, en esa ocasión, que cualquier renuncia de la Comisión al alquiler negociado sería considerada por ella como una ruptura unilateral del contrato de arrendamiento que había sido celebrado.

28 Mediante escrito de 16 de septiembre de 2003, enviado por correo certificado con acuse de recibo, el director de la OIB respondió a los dos escritos precedentes de la sociedad Fortis sosteniendo que las partes no habían llegado a celebrar el contrato de arrendamiento, de modo que las relaciones entre éstas no habían superado la fase de negociaciones previas. Indicaba igualmente que la OIB, por sus funciones, estaba en contacto permanente con los promotores inmobiliarios y en discusión con ellos sobre diversos proyectos que se llevaban en paralelo. Incidentalmente, el Director de la OIB indicaba lo siguiente:

«Les confirmo que el Projet City Center no está entre las prioridades actuales de la Comisión para la instalación de sus propios servicios [aunque] el City Center sigue siendo, a los ojos de la Comisión, una opción muy interesante que no dejaremos de [...] proponer a [las demás organizaciones europeas existentes o en vías de creación]. A este respecto, tendríamos que volver a ponernos en contacto con ustedes muy rápidamente.»

29 Mediante escrito enviado por correo certificado con acuse de recibo el 24 de septiembre de 2003, en respuesta al Director de la OIB, la sociedad Fortis tomó nota de la renuncia al arrendamiento por parte de la Comisión y manifestó su intención de consultar a sus abogados.

30 Mediante escrito de 26 de septiembre de 2003, la sociedad B. indicó a la sociedad Fortis que pensaba facturarle gastos de materiales y mano de obra empleada por importe de 297.000 euros. Mediante escrito de 12 de noviembre de 2003, la sociedad B. notificó a la sociedad Fortis un desglose detallado de los gastos incurridos que se elevaba a la suma de 302.870 euros. En un escrito de 18 de junio de 2004, confirmado por otro de 14 de enero de 2005, la sociedad B. revisó después a la baja dicha evaluación, que quedó limitada a la suma de 16.842 euros por razón de la reutilización de una gran parte de los materiales.

31 Mediante escrito certificado con acuse de recibo enviado el 14 de octubre de 2003, dirigido al Director de la OIB, la sociedad Fortis solicitó a la Comisión que se hiciese cargo de la indemnización de la sociedad B.

32 Mediante escrito de 20 de noviembre de 2003, la sociedad A. solicitó, a su vez, a la sociedad Fortis una indemnización por el perjuicio sufrido por razón de los encargos anulados, que estimaba en 24.795,77 euros.

33 Mediante escrito de 24 de noviembre de 2003, el Director de la OIB se negó a dar curso favorable a la solicitud de la sociedad Fortis en relación con la indemnización de la sociedad B., considerando que la Comisión no había incurrido en responsabilidad contractual. Indicaba, en particular, que «cualquier iniciativa adoptada por [la sociedad] Fortis en relación con el supuesto alquiler del Inmueble o con el encargo eventual de obras, [tenía] un carácter puramente unilateral y [no era] oponible a la OIB» y que «las consecuencias indemnizables como resultado de una interpretación errónea sobre el alcance de los compromisos de la OIB en el marco de las negociaciones [eran] imputables a [la sociedad] Fortis, exclusivamente».

34 En su escrito de 10 de diciembre de 2003, la sociedad Fortis mantuvo su postura según la cual la Comisión había incurrido en responsabilidad contractual al negarse a ejecutar el contrato de arrendamiento.

35 Mediante escrito de 22 de diciembre de 2003, el Director de la OIB mantuvo igualmente su postura según la cual la OIB no había incumplido ninguna de sus obligaciones respecto de la sociedad Fortis.

36 En su escrito de 18 de febrero de 2004, dirigido al negociador, los abogados de la demandante afirmaron que la Comisión había incurrido en responsabilidad contractual, exigiendo a ésta que abonase a su cliente la suma de 1.137.039 euros en concepto de reparación del perjuicio que éste supuestamente había sufrido.

37 Mediante escrito de 19 de marzo de 2004, el Director de la OIB se negó a acceder a la reclamación de indemnización formulada por los abogados de la demandante.

**Procedimiento y pretensiones de las partes**

38 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 5 de julio de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.

39 El 16 de febrero de 2005 la demandante presentó una solicitud dirigida a aportar el contrato de arrendamiento de una parte del Inmueble que acababa de celebrar con

la Comunidad francesa de Bélgica, así como una nota explicativa acerca del impacto de la celebración de dicho contrato en la cuantificación del daño. El 10 de marzo de 2005, oída la Comisión, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia admitió la solicitud de la demandante. Ésta aportó en el plazo concedido los documentos mencionados en su solicitud.

40 El 17 de enero de 2006, visto el informe del Juez ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del mismo, requirió a la partes para que respondieran por escrito a una serie de preguntas y a la demandante para que aportara determinados documentos. Las partes cumplimentaron dichos requerimientos dentro de los plazos señalados.

41 El 7 de febrero de 2006, oídas las partes, el Tribunal de Primera Instancia remitió el asunto a la Sala Segunda ampliada.

42 El 27 de marzo de 2006, la demandante presentó una nueva solicitud para aportar un contrato de arrendamiento celebrado con la sociedad Fortis sobre la parte aún no alquilada del Inmueble, así como una breve nota explicativa del impacto de la celebración de este último contrato sobre la cuantificación del daño. Mediante resolución del Tribunal de Primera Instancia de 4 de abril de 1996, oída la Comisión, se estimó la solicitud de la demandante. El 26 de abril de 2006 ésta presentó en la Secretaría del Tribunal los documentos mencionados en su solicitud.

43 En la vista de 17 de mayo de 2006, se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia. En el acta de la vista, el Tribunal de Primera Instancia dejó constancia de las modificaciones introducidas por la demandante en sus pretensiones de indemnización, las cuales no fueron objeto de objeciones por parte de la Comisión, así como de la renuncia de la demandante a sus pretensiones alternativas de indemnización, basadas en la indexación de las rentas, que había presentado por primera vez el 26 de abril de 2006.

44 Con carácter principal, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la existencia de la responsabilidad contractual de la Comisión y condene a ésta a abonar en última instancia a la demandante la cantidad de 8.853.399,44 euros, importe del daño estimado, más los intereses, al tipo legal aplicable en Bélgica, desde la fecha de la demanda hasta la fecha del pago efectivo.

— En su caso, cite al negociador a comparecer al objeto de que sea oído sobre las afirmaciones que hizo en la reunión de 6 de junio y la conversación telefónica de 10 de julio de 2003.

45 Con carácter subsidiario, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la existencia de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, representada por la Comisión, y condene a ésta a abonar a la demandante la cantidad de 6.731.448,46 euros en concepto de reparación del daño sufrido, así como intereses de demora al tipo del 6 % sobre dicho importe desde la fecha de la sentencia que se dicte hasta la del pago efectivo.

— En su caso, ordene la diligencia de prueba solicitada junto con la pretensión principal.

46 En cualquier caso, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que condene en costas a la Comisión.

47 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad de la pretensión de la demandante basada en la alegación de que la Comisión incurrió en responsabilidad contractual.

— Desestime por infundada la pretensión de la demandante basada en la alegación de que la Comisión incurrió en responsabilidad extracontractual.

— Condene a la demandante a las costas del procedimiento, incluyendo los gastos necesarios para su defensa, que estima en 15.000 euros.

**Sobre la acción principal de responsabilidad contractual**

48 En su demanda, la demandante indica que interpuso su recurso por responsabilidad ante el Tribunal de Primera Instancia, con carácter principal, en virtud de la cláusula compromisoria que se recoge en el artículo 17 del contrato de arrendamiento que celebró con la Comunidad, representada por la Comisión, como más tarde el 26 de junio de 2003, y, por consiguiente, sobre la base de los artículos 225 CE, apartado 1, y 238 CE.

49 La Comisión sostiene que la acción de responsabilidad contractual interpuesta por la demandante es inadmisible.

A. *Alegaciones de las partes*

50 La Comisión mantiene que el Tribunal de Primera Instancia es incompetente para resolver sobre la base de una cláusula compromisoria estipulada en un contrato que no llegó a celebrarse válidamente entre las partes.

51 La demandante sostiene que el Tribunal de Primera Instancia es competente para resolver sobre su recurso por responsabilidad contractual en virtud de la cláusula compromisoria que se recoge en el borrador de contrato que dirigió a la Comisión el 16 de junio de 2003. Dicho borrador de contrato correspondía, en efecto, a una oferta de contratación emitida por la demandante, representada por la sociedad Fortis, que posteriormente fue aceptada, como más tarde el 26 de junio de 2003, por la Comunidad europea, representada por la Comisión. El consentimiento de la Comisión resulta de la mención manuscrita y de la firma estampadas por el negociador en el escrito de acompañamiento adjunto al borrador de contrato dirigido a la Comisión el 16 de junio de 2003. La demandante invoca, por tanto, el artículo 17 del borrador de contrato, titulado «Cláusula de competencia y ley aplicable», que estipula en particular que «en caso de litigio, y a falta de acuerdo amistoso entre las partes, será competente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

52 En la vista, la Comisión negó la existencia de la cláusula compromisoria invocada por la demandante, puesto que no hubo ningún acuerdo sobre esta cláusula entre las partes de la acción que se ejercita ante el Tribunal de Primera Instancia sobre la base del artículo 238 CE, a saber, la Comunidad Europea, representada a estos efectos por la Comisión, y la demandante. En sus escritos la Comisión alegó en particular que las partes en la negociación no estaban facultadas, a falta de las autorizaciones o aprobaciones necesarias, para comprometer contractualmente a las partes en el presente litigio, de modo que ningún contrato pudo perfeccionarse entre estas últimas.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

53 Con arreglo a los artículos 225 CE, apartado 1, y 238 CE, interpretados conjuntamente, el Tribunal de Primera Instancia es competente para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Comunidad o por su cuenta. La jurisprudencia precisa que sólo las partes en la cláusula compromisoria pueden ser partes en la acción interpuesta con arreglo al artículo 238 CE (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 1976, Pellegrini/Comisión, 23/76, Rec. p. 1807, apartado 31). Así pues, a falta de expresión de la voluntad de las partes de atribuirle competencia para conocer de un litigio de base contractual, el Tribunal de Primera Instancia no puede admitir su competencia en el litigio (véase, en este sentido, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 3 de octubre de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisión, T-186/96, Rec. p. II-1633, apartado 46), puesto que, de no ser así, extendería su competencia jurisdiccional más allá de los litigios cuya competencia le atribuye con carácter limitado el artículo 240 CE, al expresar esta disposición que los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para conocer de los litigios en los que la Comunidad es parte (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de mayo de 1987, Rau y otros, 133/85 a 136/85, Rec. p. 2289, apartado 10, y auto Mutual Aid Administration Services/Comisión, antes citado, apartado 47). Al ser esta competencia comunitaria excepcional frente al Derecho común, debe por tanto ser interpretada restrictivamente (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 1986, Comisión/Zoubek, 426/85, Rec. p. 4057, apartado 11).

54 Es por ello necesario examinar si la cláusula compromisoria alegada por la demandante llegó a acordarse válidamente entre la Comisión o sus representantes, actuando en nombre y por cuenta de la Comunidad, y la demandante o sus representantes.

55 A este respecto, resulta de la jurisprudencia que, si en el marco de una cláusula compromisoria acordada conforme al artículo 238 CE, el Tribunal de Justicia puede ser competente para pronunciarse sobre el litigio aplicando un Derecho nacional que regula el contrato, su competencia para conocer de un litigio relativo a dicho contrato se apreciará únicamente con arreglo a las disposiciones del artículo 238 CE y a las estipulaciones de la cláusula compromisoria, sin que puedan oponérsele disposiciones del Derecho nacional que, supuestamente, obstaculizarían su competencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 1992, Comisión/Feilhauer, C-209/90, Rec. p. I-2613, apartado 13).

56 Si bien el artículo 238 CE no precisa la forma que debe revestir la cláusula compromisoria, del artículo 44, apartado 5 *bis*, del Reglamento de Procedimiento, que establece que la demanda presentada con arreglo al artículo 225 CE, apartado 1, y al artículo 238 CE deberá ir acompañada de un ejemplar de la cláusula que atribuye competencia a los tribunales comunitarios, se desprende que ésta debe en principio estipularse por escrito. El artículo 44, apartado 5 *bis*, del Reglamento de Procedimiento tiene, sin embargo, una finalidad probatoria y la formalidad que establece debe reputarse cumplida cuando los documentos aportados por la demandante permiten al órgano jurisdiccional comunitario al que están dirigidos tener un conocimiento suficiente del acuerdo adoptado por las partes del litigio de sustraer a los tribunales nacionales la controversia que les enfrenta en relación con el contrato para someterla a los tribunales comunitarios (véase, en este sentido, la sentencia Pellegrini/Comisión, apartado 53 *supra*, apartado 10).

57 En el caso de autos, se establece en el artículo 17 del borrador del contrato de arrendamiento que, a falta de acuerdo amistoso entre las partes, los litigios que puedan surgir en relación con el contrato se someterán a la competencia del «Tribunal de Justicia». Según la jurisprudencia, estos últimos términos deben interpretarse en el sentido de que designan la institución a que se refiere el artículo 238 CE, la cual incluye en particular al Tribunal de Primera Instancia (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 2005, Comisión/AMI Semiconductor Belgium y otros, C-294/02, Rec. p. I-2175, apartados 43 a 53), que es, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional competente, en virtud del artículo 225 CE, apartado 1.

58 Sin embargo, las partes del presente litigio discrepan sobre el extremo de si la estipulación que figura en el artículo 17 del borrador de contrato de arrendamiento equivale al perfeccionamiento de la cláusula compromisoria alegada.

59 A este respecto, procede hacer constar que la demandante no ha impugnado válidamente las afirmaciones de la Comisión según las cuales el ordenador competente para formalizar el contrato era, en el caso de autos, el Director de la OIB, las cuales son corroboradas por las disposiciones del artículo 16 de la Decisión 2003/523 y del título V de la segunda parte del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el

Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Reglamento financiero») (DO L 248, p. 1), al que remite este último artículo. Además resulta necesario señalar que, al ser interrogada en la vista sobre este punto, la demandante alegó únicamente que la cláusula compromisoria había sido «aparentemente» acordada, al haberse presentado siempre el negociador como teniendo la facultad de comprometer contractualmente a la Comisión y, en último término, a la Comunidad, a los fines de la presente transacción inmobiliaria. En sus escritos la Comisión negó que la demandante pudiera, en el caso de autos, invocar la teoría del mandato aparente, al no haber demostrado por qué la actitud adoptada por el negociador habría podido inducir a creer que estaba facultado para comprometer contractualmente a la Comisión.

60 En el supuesto de que la teoría de la apariencia hubiera de reconocerse en el Derecho comunitario, particularmente en materia de representación de las partes de un contrato, su aplicación supondría necesariamente que el tercero que invoca dicha apariencia deba probar que las circunstancias del caso le autorizaban a creer que la apariencia en cuestión concordaba con la realidad. De lo que se desprende que, en el caso de autos, la demandante, que ejercitó su acción sobre la base de una cláusula compromisoria «aparentemente» pactada entre ella y la Comisión, debe al menos probar que, dadas las circunstancias del caso, podía legítimamente creer que el negociador tenía la facultad de comprometer contractualmente a la Comisión, actuando en nombre y por cuenta de la Comunidad.

61 No sucede así en el caso de autos. En efecto, la demandante no ha aportado ningún elemento de prueba en apoyo de su alegación de que el negociador se presentó ante ella como el ordenador competente que disponía de las facultades necesarias para comprometer contractualmente a la Comisión y a la Comunidad. De este modo, no se ha demostrado que el error alegado por la demandante acerca de los límites exactos de las facultades del negociador haya sido inducido por el comportamiento de este último.

62 Por otra parte, la demandante no ha probado que los hechos del asunto justifiquen que haya podido confundirse, sin imprudencia o negligencia por su parte, sobre los límites exactos de las facultades del negociador así como sobre el alcance de la

mención manuscrita y de la firma estampada por éste el 26 de junio de 2003 en el escrito de acompañamiento al borrador del contrato (véase el apartado 11 *supra*). Tal como resulta del expediente, la sociedad Fortis, que representaba a la demandante durante los tratos previos a la celebración del contrato, cuenta con profesionales bien informados y es a la vez un operador importante del mercado inmobiliario de Bruselas. Antes de las presentes negociaciones, había llevado ya, entre 1999 y 2002, una serie de negociaciones parecidas con los servicios de la Comisión. Los documentos presentados por la Comisión en este sentido acreditan que, en este tipo de transacciones, es habitual negociar los términos del futuro contrato así como toda cláusula atributiva de competencia relativa a este último, antes de iniciar el procedimiento interno de control y de decisión que da lugar al consentimiento que vincula contractualmente a la Comisión. Teniendo en cuenta su experiencia en la materia, la sociedad Fortis sabía que el acuerdo sobre los términos del contrato y sobre la cláusula atributiva de competencia es anterior al consentimiento que vincula jurídicamente a la Comisión, que sólo tiene lugar después de la fase de control y decisión en el seno de la institución. En el caso de autos, la mención manuscrita de 26 de junio de 2003, por la que el negociador precisaba en particular que los términos de la cláusula atributiva de competencia negociados habían sido sometidos a las autoridades de control, era lo suficientemente clara y precisa como para permitir comprender a la sociedad Fortis que se había iniciado la fase de control y de decisión en el seno de la institución y que, conforme a la práctica habitual, el ordenador competente sólo prestaría el consentimiento que vincula contractualmente a la Comisión al término del mencionado procedimiento.

63 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la Comisión no haya comunicado expresamente a su contraparte, con ocasión de las presentes negociaciones, las normas exactas de su procedimiento interno de control y de decisión ni por la circunstancia de que las presentes negociaciones hayan sido mantenidas con un nuevo organismo, específicamente creado por la Comisión para gestionar las transacciones inmobiliarias. En efecto, el hecho de que la situación aparente alegada por la demandante se separase de la práctica habitual en la materia (véase el apartado 62 *supra*), que era conocida por la demandante, debió haber suscitado la desconfianza de ésta e incitarla a verificar los límites exactos de las facultades del negociador en el caso concreto. Al no haber procedido a realizar semejante verificación en el caso de autos, la demandante incurrió en una negligencia de la que no puede valerse legítimamente en el presente recurso.

64 A la vista de cuanto antecede, la demandante no puede sostener con fundamento que creyera legítimamente que la facultad para negociar los términos del contrato concordaba con la de comprometer contractualmente a la Comisión y que el acuerdo que tuvo lugar el 26 de junio de 2003 entre las partes de la negociación implicaba un consentimiento que vincula contractualmente a la Comisión. Por lo tanto, en el presente caso, la demandante no puede invocar el hecho de que la cláusula compromisoria hubiese existido «aparentemente» para ella desde el 26 de junio de 2003.

65 Por consiguiente, y sin que sea siquiera preciso resolver sobre la eventual habilitación de la sociedad Fortis para representar a la demandante al objeto de estipular la cláusula compromisoria alegada, es necesario concluir que, al no haber demostrado la demandante la existencia de una cláusula válidamente acordada entre las partes del presente litigio, y al no haber respetado, a este respecto, las disposiciones del artículo 44, apartado 5 *bis*, del Reglamento de Procedimiento, su recurso es inadmisible en tanto en cuanto ha sido interpuesto al amparo del artículo 225 CE, apartado 1, en relación con el artículo 238 CE.

**Sobre la acción subsidiaria de responsabilidad extracontractual**

66 En su escrito de demanda, la actora indica que su recurso de responsabilidad se interponía ante el Tribunal de Primera Instancia, con carácter subsidiario y para el supuesto de que éste considerase que el contrato de arrendamiento no había sido celebrado entre las partes, sobre la base de los artículos 225 CE y 235 CE, así como del artículo 288 CE, párrafo segundo.

67 En consecuencia, procede resolver sobre la acción por responsabilidad extracontractual interpuesta regularmente por la demandante sobre la base de los artículos antes mencionados.

A. *Sobre el fondo*

1. *Alegaciones de las partes*

68 La demandante reprocha a la Comisión haber incumplido su obligación de actuar de buena fe en el marco de los tratos previos a la celebración del contrato, y haber abusado de su derecho a no contratar rompiendo los tratos previos en un momento muy avanzado de los mismos. En primer lugar, la Comisión no le comunicó, desde la recepción de la oferta emitida el 16 de junio de 2003, que no podía aceptar ésta por razón de los imperativos de su procedimiento interno de toma de decisiones, sino que, por el contrario, rubricó la oferta sabiendo que, sobre esta base, la demandante contrataría las obras de acondicionamiento. En segundo lugar, dejó que las negociaciones continuasen hasta el 14 de septiembre de 2003, si bien sabía que éstas estaban abocadas al fracaso desde comienzos del mes de julio de 2003. Por último, nunca comunicó el motivo real de la ruptura de las negociaciones, comprometiéndose en ellas a la ligera sin tener en cuenta la oposición de los funcionarios a la localización del Inmueble. La demandante niega que el Reglamento financiero confiera a la Comisión un derecho absoluto a no llevar a término el proceso de celebración de un contrato, sin obligación de indemnizar. Alega, a este respecto, la ilegalidad de las disposiciones del título V de la primera parte del Reglamento financiero, bien porque fueron adoptadas sobre un fundamento jurídico inadecuado, vulnerando el principio de la competencia de atribución de la Comunidad, bien porque vulneran el artículo 288 CE al exonerar ilegalmente a la Comisión de parte de su responsabilidad. Con carácter subsidiario, la demandante sostiene que la Comisión no puede oponerle en este caso lo dispuesto en el artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero, en la medida en que dicha institución no ha respetado lo dispuesto en el párrafo segundo de ese mismo artículo, que impone la obligación de comunicar a los licitadores interesados los motivos de la decisión de renunciar al contrato.

69 En su réplica, la demandante alega también que, al retirar su aceptación de la oferta, la Comisión vulneró los principios generales de Derecho comunitario que prohíben revocar un acto administrativo que haya conferido derechos subjetivos a los particulares.

70 La demandante sostiene que la Comisión vulneró igualmente el principio de protección de la confianza legítima al romper las negociaciones después de haberle hecho concebir, el 26 de junio de 2003, la esperanza fundada de que la firma formal del contrato seguiría al acuerdo de principio sobre los términos del contrato. La Comisión la indujo a error, en primer lugar, sobre el alcance de sus obligaciones, al no haberle informado de que, en razón de los imperativos de su procedimiento interno, no quedaría jurídicamente vinculada hasta la firma formal del contrato de arrendamiento por el ordenador competente y que toda iniciativa adoptada entretanto por la demandante lo sería a su propio riesgo. A continuación, la Comisión la incitó a formalizar los encargos necesarios para las obras de acondicionamiento. Así, la Comisión insistió, en numerosas ocasiones, en que dichas obras fuesen realizadas rápidamente con el fin de que la instalación de los funcionarios pudiese efectuarse en el momento de la entrada en vigor del contrato de arrendamiento, el 1 de noviembre de 2003. Además, el negociador rubricó, sin ningún tipo de reserva, el escrito de 16 de junio de 2003, que precisaba: «A partir de la recepción [del documento rubricado] formalizaremos, tal como nos han pedido, los encargos de las obras sin esperar a la firma formal del contrato de arrendamiento.» Además, en la reunión de 6 de junio de 2003 a la que se hace referencia en el apartado 5 *supra*, el negociador, por un lado, indicó a la sociedad Fortis que, aunque la firma del contrato no pudiese tener lugar antes del 15 de junio de 2003, la celebración del contrato era segura, y, por otro lado, sugirió a sus interlocutores que se basasen en su palabra para formalizar los encargos necesarios para las obras de acondicionamiento. Así, sobre la base de la confianza legítima de este modo alimentada, y que nunca se puso en cuestión posteriormente, la demandante formalizó, a partir del 4 de julio de 2003, los encargos necesarios para las obras de acondicionamiento con el fin de poder cumplir, dentro de los plazos estipulados, las obligaciones asumidas en virtud del contrato de arrendamiento. Únicamente después, implícitamente a partir del 10 de julio de 2003, y explícitamente el 14 de septiembre de 2003, la Comisión manifestó sus dudas sobre la firma formal del contrato.

71 En concepto de los daños resultantes de estas ilegalidades, la demandante reclama, en primer lugar, una indemnización por la pérdida de la oportunidad de celebrar el contrato de arrendamiento igual al 75 % de la suma del beneficio contractual esperado, es decir, la cantidad de 6.608.821,25 euros.

72 La demandante reclama además el reembolso de los gastos en los que incurrió inútilmente durante la negociación. En lo que atañe, en primer lugar, a los gastos reclamados por sus proveedores, las sociedades B. y A., con ocasión de los encargos

formalizados y que se elevan a la suma de 41.637,77 euros, tales gastos fueron comprometidos sobre la base de la confianza legítima que se le hizo concebir en el hecho de que la firma del contrato de arrendamiento tendría lugar. En lo que atañe, en segundo lugar, al coste de las prestaciones llevadas a cabo por la sociedad anónima Fortis Real Estate Property Management (en lo sucesivo «FREPM»), sociedad del grupo Fortis que intervino como director del proyecto en las negociaciones, por importe de 19.298,76 euros sin incluir el IVA, y por el personal de la sociedad Fortis, por importe de 21.690,68 euros, tales gastos fueron comprometidos, en interés exclusivo de la Comisión, sobre la base de la confianza legítima de que el contrato de arrendamiento iba a firmarse.

73 Por último, la demandante reclama una indemnización por la pérdida de oportunidad de alquilar el Inmueble a un tercero, en condiciones equivalentes, mientras se prolongaron las negociaciones, a saber, durante el período comprendido entre el 13 de mayo y el 14 de septiembre de 2003. Durante este período renunció también a mantener negociaciones sobre el Inmueble con terceros, concediendo así a la Comisión una exclusiva justificada por la prisa manifestada por ésta para celebrar el contrato de arrendamiento. La demandante evalúa el perjuicio, *ex aequo et bono,* en la cantidad de 40.000 euros.

74 La Comisión sostiene, en primer lugar, que, al romper las negociaciones mantenidas con la demandante, no adoptó un comportamiento irregular en el sentido del artículo 288 CE, apartado segundo.

75 El artículo 101 del Reglamento financiero le concede un derecho absoluto a no celebrar el contrato de arrendamiento, sin obligación de indemnizar. Este derecho de renunciar al contrato, que se ejerce sin perjuicio de la aplicación del artículo 288 CE, párrafo segundo, es oponible a la demandante. En el caso de autos, la Comisión estima que ha respetado lo dispuesto en el artículo 101 del Reglamento financiero aún absteniéndose de comunicar a la demandante los motivos de su decisión de renunciar al contrato, dado que esta última no le dirigió una solicitud previa por escrito en ese sentido.

76 La Comisión se opone a la excepción de ilegalidad propuesta por la demandante. Las normas aplicables a la adjudicación de los contratos públicos comunitarios y a los compromisos jurídicos de las autoridades de la Unión Europea fijadas en el Reglamento financiero fueron legalmente adoptadas sobre la base de los artículos 274 CE y 279 CE, de modo que no es posible no aplicarlas en el caso de autos.

77 La Comisión alega que, dado que no hizo sino ejercer sus derechos, observando los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos comunitarios, al renunciar al contrato de arrendamiento por motivos muy concretos relacionados con problemas técnicos del Inmueble y de su localización geográfica; que informó a la demandante, el 26 de junio de 2003, del comienzo del proceso de consulta y de decisión, y que informó sin dilación a ésta de la suspensión de dicho procedimiento y posteriormente de la renuncia a la celebración del contrato de arrendamiento, no puede imputársele ningún incumplimiento grave y manifiesto de los límites que se imponían, en el caso de autos, a su facultad de apreciación. Igualmente, no se le puede reprochar no haber informado expresamente a la demandante de que la aprobación definitiva del contrato estaba sometida a un procedimiento de consulta y de decisión, puesto que las normas correspondientes son obligatorias para todos los justiciables, se publican en el Diario oficial y, por tanto, son conocidas por todos ellos y, en concreto, por la demandante, quien había adquirido además conocimiento de las mismas con ocasión de negociaciones anteriores. En estas circunstancias, no puede considerarse que la Comisión haya tenido un comportamiento contrario a las exigencias de la buena fe con ocasión de los controvertidos tratos previos a la celebración del contrato.

78 La Comisión estima igualmente que no puede reprochársele haber retirado su consentimiento a la celebración del contrato de arrendamiento, puesto que jamás dio su consentimiento, en contra de lo que alega la demandante.

79 La Comisión sostiene además que no ha vulnerado el principio de protección de la confianza legítima en las circunstancias del caso de autos. En efecto, nunca incitó a la demandante a incurrir en gastos al objeto de realizar las obras de acondicionamiento, ni suscitó en ella una confianza legítima en el hecho de que

el contrato de arrendamiento fuese a ser firmado. En concreto, nunca dio garantías precisas sobre el resultado del procedimiento de consulta y de decisión. Por el contrario, el negociador expresó sus reservas sobre la celebración del contrato en su mención manuscrita de 26 de junio de 2003 y en su correo electrónico de 30 de junio de 2003. Además, indicó a la demandante, en el curso de las negociaciones, que el deseo de ésta de ver el contrato aprobado en un plazo determinado no podría realizarse teniendo en cuenta la obligación de respetar el proceso de consulta y de decisión.

80 En segundo lugar, la Comisión niega que la demandante haya aportado la prueba que le incumbe de la existencia de un nexo causal directo entre el comportamiento ilegal y el daño alegado. Respecto de la pérdida de la oportunidad de contratar, el perjuicio resultante de la falta de ocupación de un inmueble, sufrido varios años después de la ruptura de los tratos previos a la celebración del contrato, no puede ser considerado como el resultado normal de esta ruptura. Respecto de los gastos en que incurrieron los proveedores, es la demandante quien, con su actuación, causó directamente dicho perjuicio al decidir formalizar los encargos en un momento en el que era consciente de que el contrato no había sido aprobado todavía, y ello a pesar de las reservas emitidas por el negociador. Por último, respecto de los gastos de FREPM y del personal de la sociedad Fortis, la demandante no ha demostrado que las prestaciones alegadas se hubiesen llevado a cabo con ocasión de la negociación del contrato de arrendamiento.

81 En tercer lugar, la Comisión niega que la demandante haya aportado la prueba que le incumbe de la existencia de un perjuicio real y cierto.

82 En el Derecho comunitario, añade la Comisión, la pérdida del beneficio esperado por la ejecución de un contrato no es indemnizable si no existe contrato. Además, la indemnización de la pérdida de una oportunidad es discutible en el caso de autos, dado que la demandante nunca perdió la posibilidad de alquilar el Inmueble a un tercero. En todo caso, la demandante no ha demostrado la magnitud del daño alegado.

83 En lo que respecta a los gastos reclamados por los proveedores, la Comisión afirma que la demandante no ha demostrado la realidad del daño que alega, a saber, el pago de los materiales y el hecho de que del pedido de los mismos haya resultado una pura pérdida.

84 Los gastos en lo que FREPM o la sociedad Fortis incurrieron con ocasión de las negociaciones no constituyen un perjuicio indemnizable, habida cuenta del derecho de la Comisión a renunciar, sin indemnización, a la adjudicación de contratos públicos. La Comisión añade que la demandante tampoco ha demostrado de forma suficiente en Derecho que haya sufrido un perjuicio real y personal, ni probado la pertinencia de los elementos utilizados para valorar el perjuicio alegado.

85 Por último, concluye la Comisión, la demandante no puede reclamar ninguna cantidad en concepto de la supuesta pérdida de la oportunidad de alquilar el Inmueble a un tercero durante las negociaciones, al no ser indemnizable el lucro cesante resultante de un contrato no perfeccionado. En cualquier caso, la demandante no ha aportado la prueba de haber tenido una ocasión real de alquilar el Inmueble a un tercero durante las negociaciones.

2. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

86 Según reiterada jurisprudencia, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo, está subordinada a la concurrencia de un conjunto de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución, la realidad del perjuicio, así como la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento y el perjuicio que se alega (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, International Procurement Services/Comisión, T-175/94, Rec. p. II-729, apartado 44; de 16 de octubre de 1996, Efisol/Commission, T-336/94, Rec. p. II-1343, apartado 30, y de 11 de julio de 1997, Oleifici Italiani/Comisión, T-267/94, Rec. p. II-1239, apartado 20).

87 En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la citada responsabilidad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2002, Förde-Reederei/Consejo y Comisión, T-170/00, Rec. p. II-515, apartado 37), no estando el Tribunal de Primera Instancia obligado a examinar los requisitos de la responsabilidad de la Comunidad por un orden determinado (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 1999, Lucaccioni/Comisión, C-257/98 P, Rec. p. I-5251, apartado 13).

a) Sobre el comportamiento ilegal alegado

Observaciones preliminares

88 Es necesario precisar, a título preliminar, el contexto en el que se inscriben los tratos previos a la celebración del contrato de arrendamiento de que se trata.

89 A tenor de del artículo 104 del Reglamento financiero y del artículo 116, apartado 7, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento financiero (en lo sucesivo, «normas de desarrollo») (DO L 357, p. 1), las instituciones comunitarias y sus servicios se consideran órganos de contratación para los contratos aprobados en su propio nombre.

90 El artículo 88, apartado 1, del Reglamento financiero dispone que los contratos públicos son contratos a título oneroso celebrados por escrito por un órgano de contratación, con el fin de obtener, mediante el pago de un precio sufragado total o parcialmente por el presupuesto, la entrega de bienes muebles o inmuebles, la ejecución de una obra o la prestación de un servicio. Según ese mismo artículo, tales contratos comprenden, en particular, los contratos de compra o arrendamiento de inmuebles.

91 En el caso de autos, no se discute que el contrato de arrendamiento tuviese que ser celebrado entre la demandante, una sociedad inmobiliaria de Derecho belga, y la Comunidad Europea, ni que tuviese por objeto el alquiler de un edificio existente, a saber, el edificio B 1 del City Center, y ello por cuenta de la Comisión, que deseaba alojar allí a algunos de sus servicios.

92 De cuanto antecede resulta que la Comisión actuó, en el caso de autos, como un «órgano de contratación» en el sentido del artículo 104 del Reglamento financiero y del artículo 116, apartado 7, de las normas de desarrollo y que el contrato de arrendamiento debe ser calificado de «contrato público» en el sentido del artículo 88, apartado 1, del Reglamento financiero o, con mayor precisión, de «contrato de bienes inmuebles» en el sentido del artículo 116, apartado 1, de las normas de desarrollo.

93 Sin que haya lugar, en este momento, a pronunciarse sobre la naturaleza o la legalidad del título V de la parte primera del Reglamento financiero y de las normas de desarrollo (véanse, respectivamente, los apartados 114 a 117 y 118 a 125 *infra*), es necesario hacer constar que el contrato de arrendamiento estaba sujeto a estas disposiciones, que rigen los procedimientos de adjudicación de contratos celebrados por cuenta de una institución comunitaria, incluidos los contratos públicos de bienes inmuebles (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 2005, TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisión, T-148/04, Rec p. II-2627, apartado 1).

94 El artículo 126, apartado 1, de las normas de desarrollo dispone que, cuando adjudiquen contratos de bienes inmuebles, los órganos de contratación podrán recurrir a un procedimiento negociado, sin publicación previa de un anuncio de contrato, tras prospección del mercado local. En el marco de semejante procedimiento, el órgano de contratación puede elegir libremente la empresa o empresas con las que desea entrar en negociaciones.

95 En el caso de autos, resulta de los elementos del expediente que la Comisión optó por recurrir al procedimiento negociado, sin publicación previa de un anuncio de contrato y tras prospección del mercado local, para satisfacer las necesidades de alojamiento de una parte de su personal.

96 Las imputaciones de ilegalidad formuladas por la demandante deben ser examinadas en el contexto particular de este procedimiento de adjudicación de contratos.

Sobre la retirada de una aceptación válidamente realizada, la falta de comunicación de los motivos de la ruptura y el inicio irreflexivo de tratos previos para la celebración del contrato

97 Respecto de la imputación relativa a que la Comisión vulneró la prohibición de retirar una aceptación válidamente realizada, procede constatar de entrada que se suscitó por primera vez en la réplica. Ahora bien, a tenor del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

98 En el caso de autos, la imputación en cuestión habría podido ser planteada desde el momento de la demanda, presentada el 5 de julio de 2004. En efecto, consta en autos que el 24 de septiembre de 2003 fue cuando la demandante confirmó, mediante escrito dirigido a la Comisión, que el director de la OIB le había informado oficialmente de que «el Proyecto City Center no [formaba] ya parte de las prioridades [...] de la Comisión para la instalación de sus propios servicios». Por lo tanto, en aquella misma fecha es cuando tuvo conocimiento de la ilegalidad que alega, a saber, la vulneración de la prohibición de retirar una aceptación que había sido válidamente realizada.

99 En consecuencia, procede desestimar la presente imputación de la demandante, planteada extemporáneamente en el curso del presente procedimiento, por ser inadmisible.

100 Respecto a la imputación relativa a que la Comisión vulneró el principio de buena fe y abusó de su derecho a no contratar sin comunicar a la demandante los motivos reales de su decisión de renunciar al contrato en relación con el cual se habían iniciado tratos previos y, consiguientemente, a romper los citados tratos, procede subrayar que ésta se asemeja, en esencia, en las circunstancias del presente caso, a una imputación por falta de motivación de la decisión de renunciar a la adjudicación del contrato. En efecto, en virtud de las disposiciones del artículo 101, párrafo segundo, del Reglamento financiero y, más genéricamente, de la obligación general de motivación que se desprende del artículo 253 CE, la Comisión tenía la obligación de comunicar al mismo tiempo a la demandante su decisión de renunciar a la adjudicación del contrato y los motivos de dicha decisión.

101 Sin embargo, debe constatarse que la demandante no alega ningún perjuicio (véase el apartado 157 *infra*) resultante, con relación de causa a efecto, de la falta de comunicación por parte de la Comisión de los motivos de su decisión de renunciar al contrato y, por consiguiente, de romper los tratos previos. En consecuencia, los requisitos relativos a la existencia de un perjuicio y de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal de la institución comunitaria y el perjuicio, que son necesarios para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (véanse los apartados 86 y 87 *supra*), no concurren en el caso de autos. No puede generarse, por tanto, una responsabilidad extracontractual de la Comunidad por razón de esta supuesta ilegalidad.

102 En consecuencia, procede desestimar la imputación sobre la falta de comunicación de los motivos de la ruptura de los tratos previos a la celebración del contrato, por resultar inoperante.

103 Del mismo modo, debe desestimarse la imputación de que la Comisión vulneró el principio de buena fe y abusó de su derecho a no contratar al tomar parte a la ligera en unos tratos previos que hubo de romper posteriormente. Esta imputación descansa sobre la suposición de que la ruptura de los tratos previos estuvo motivada únicamente por la oposición de los funcionarios a la localización del Inmueble, la cual era conocida por la Comisión en el momento en que inició las negociaciones. Ahora bien, no se ha acreditado que esta alegación sea cierta. De la dúplica y de elementos del expediente resulta, por el contrario, que la ruptura de los tratos previos a la celebración del contrato deriva de toda una serie de problemas técnicos, relacionados en particular con la implantación geográfica del Inmueble, que fueron suscitados por determinadas autoridades de control (véase el apartado 20 *supra*) cuando fueron consultadas en el marco del procedimiento interno de control y de decisión.

104 Por lo tanto, en consideración de las restantes imputaciones formuladas por la demandante, procede examinar si la Comisión adoptó un comportamiento ilegal en el caso de autos.

Sobre la comunicación extemporánea de la decisión de romper los tratos previos a la celebración del contrato, la falta de comunicación de las normas internas de toma de decisiones y las garantías dadas sobre la celebración del contrato de arrendamiento o la asunción de las inversiones relativas al mismo

105 Respecto del requisito de un comportamiento ilegal, la jurisprudencia exige que se pruebe una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42). El criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho comunitario es suficientemente caracterizada es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su

facultad de apreciación. Cuando dicha institución sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 54; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, Comafrica y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, Rec. p. II-1975, apartado 134).

106 A la vista de los requisitos establecidos por la jurisprudencia, procede examinar, en primer lugar, si las violaciones invocadas por la demandante se refieren a normas jurídicas cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares. A este respecto, es importante subrayar que la alegación del abuso de derecho resultante de las circunstancias que rodearon la renuncia a la celebración del contrato y la ruptura de los tratos previos no reviste, en la argumentación de la demandante, un alcance autónomo en relación con la imputación de la violación del principio de buena fe. La invocación del abuso de derecho se confunde, pues, en este caso, con esta última imputación.

— Sobre la naturaleza de las normas cuya violación se alega

107 En los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 15 de julio de 1960, Von Lachmüller y otros/Comisión CEE (43/59, 45/59 y 48/59, Rec. pp. 933 y ss., especialmente p. 956), y de 16 de diciembre de 1960, Fiddelaar/Comisión CEE (44/59, Rec. pp. 1077 y ss., especialmente p. 1099), el Tribunal de Justicia consideró que la acción de la autoridad pública comunitaria, tanto en el ámbito administrativo como en el contractual, está siempre sometida al respeto del principio de la buena fe. Además, de la jurisprudencia comunitaria se desprende la regla de que los justiciables no pueden beneficiarse abusivamente de las ventajas establecidas en el Derecho comunitario (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, apartado 13; de 10 de enero de 1985, Leclerc y otros, 229/83, Rec. p. 1, apartado 27; de 21 de junio de 1988, Lair, 39/86, Rec. p. 3161, apartado 43; de 3 de marzo de 1993, General Milk

Products, C-8/92, Rec. p. I-779, apartado 21; de 5 de octubre de 1994, TV10, C-23/93, Rec. p. I-4795, apartado 21; de 12 de mayo de 1998, Kefalas y otros, C-367/96, Rec. p. I-2843, apartado 20; de 23 de marzo de 2000, Diamantis, C-373/97, Rec. p. I-1705, apartado 33, y de 21 de febrero de 2006, Halifax y otros, C-255/02, Rec. p. I-1609, apartado 69). Con ocasión de los tratos previos encaminados a la celebración de un contrato entre la autoridad pública comunitaria y un licitador en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato público, dichas normas jurídicas confieren ciertos derechos al licitador en cuestión, al imponer determinados límites a la acción del órgano de contratación comunitario que decide renunciar al contrato y no contratar.

108 Resulta de la jurisprudencia, por lo demás, que el principio de protección o respeto de la confianza legítima es un principio general del Derecho comunitario que confiere derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión, C-104/89 y C-37/90, Rec. p. I-3061, apartado 15; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, Emesa Sugar/Consejo, T-43/98, Rec. p. II-3519, apartados 64 y 87). Con ocasión de un procedimiento de adjudicación de contrato publico, este principio confiere ciertos derechos a cualquier licitador que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria, al darle seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 1998, Embassy Limousines & Services/Parlamento, T-203/96, Rec. p. II-4239, apartados 74 y ss.).

109 A la vista de las consideraciones que anteceden, es preciso constatar que la demandante alega en el caso de autos la violación de normas que confieren derechos a los particulares.

110 Los criterios sentados por la jurisprudencia exigen, en segundo lugar, precisar el margen de maniobra de que disponía en el caso de autos la Comisión, en virtud concretamente del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero, para renunciar a la celebración del contrato y romper, en consecuencia, los tratos previos que había iniciado.

— Sobre el alcance, naturaleza, legalidad y oponibilidad del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero

111 Se deriva concretamente del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero que, en el marco de un procedimiento negociado, sin publicación previa de anuncio de contrato y tras la prospección del mercado local, tal como ha tenido lugar en el caso de autos, el órgano contratante dispone de una facultad de apreciación muy amplia para renunciar a celebrar el contrato y, consecuentemente, romper los tratos previos iniciados (véase, también en este sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 1999, Fracasso y Leitschutz, C-27/98, Rec. p. I-5697, apartados 23 a 25, y la sentencia Embassy Limousines & Services/Parlamento, apartado 108 *supra,* apartado 54).

112 De lo anterior resulta que, para que concurra el requisito relativo a la existencia de un comportamiento ilegal, la demandante no sólo debe probar que la Comisión violó una de las normas jurídicas que invoca, teniendo en cuenta las circunstancias que rodearon a su decisión de renunciar a celebrar el contrato y de romper, consecuentemente, los tratos previos, sino también que dicha violación constituyó una inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a dicha institución en el ejercicio de su facultad de apreciación.

113 Esta conclusión no queda invalidada por las alegaciones o excepciones formuladas por la demandante en el caso de autos.

114 En cuanto a la argumentación de la demandante de que, tal como ocurre con las otras disposiciones del título V de la primera parte del Reglamento financiero, el artículo 101, párrafo primero, de dicho Reglamento no es aplicable a la celebración del contrato de arrendamiento porque sólo establece medidas de organización interna de las instituciones comunitarias, las cuales, por razón de su propia naturaleza, no pueden ser fuente de efectos jurídicos para terceros, basta constatar que este artículo contiene, por el contrario, disposiciones de naturaleza

reglamentaria que, en virtud del artículo 249 CE, tienen alcance general y son obligatorias y directamente aplicables en todos sus elementos a la situación objetiva que regulan.

115 En efecto, de las disposiciones finales del Reglamento financiero resulta que, al igual que el resto de las disposiciones del mismo, las disposiciones del artículo 101, párrafo primero, son obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros. Han sido publicadas en el Diario Oficial en concepto de actos cuya publicación es una condición para su aplicabilidad.

116 Resulta además del considerando 24 del Reglamento financiero que el artículo 101, párrafo primero, regula los contratos públicos adjudicados por las instituciones de las Comunidades por cuenta propia. Por su propio objeto, este artículo está destinado, pues, a producir efectos jurídicos frente a todos los terceros que licitan por esos contratos. Además, procede señalar que el artículo 101, párrafo primero, define con precisión los derechos del órgano contratante en sus relaciones con los licitadores al contrato público. Ahora bien, tal como señala acertadamente la Comisión, dicha disposición no tendría ningún sentido ni alcance si tuviera la naturaleza de una mera norma de funcionamiento interno de las instituciones. Se desprende por tanto del contenido mismo del artículo 101, párrafo primero, que éste tiene vocación de producir efectos jurídicos frente a los terceros que licitan a un contrato público adjudicado por una institución comunitaria por cuenta propia y que tiene, en este sentido, un alcance general.

117 En el caso de autos, las disposiciones del artículo 101, párrafo primero, eran oponibles a la demandante y aplicables al procedimiento de adjudicación sobre el que versa el presente asunto, puesto que los tratos previos a la celebración del contrato fueron iniciados con posterioridad a la fecha de publicación y de aplicación del Reglamento financiero. En efecto, este último fue publicado en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 2002 y resultó aplicable a partir del 1 de enero de 2003, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 187, mientras que los tratos previos entre la Comisión y la demandante no se iniciaron hasta el mes de mayo de 2003.

118 Además, procede desestimar las excepciones de ilegalidad propuestas por la demandante en apoyo de la inaplicabilidad, al caso de autos, del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero así como de las demás disposiciones del título V de la primera parte de ese mismo Reglamento.

119 Es necesario recordar que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional y que entre tales elementos figuran, en particular, el objetivo y el contenido del acto (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 25 y jurisprudencia allí citada).

120 El artículo 279 CE establece que «el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y previo dictamen del Tribunal de Cuentas [...] adoptará los reglamentos financieros que habrán de especificar, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas». Este artículo otorga una competencia general al Consejo para fijar las normas que regulan el conjunto del ámbito presupuestario cubierto por el Tratado CE, el cual incluye no sólo las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas, sino también, como se expresa por el empleo del adverbio «en particular», cualquier otra cuestión estrechamente relacionada con las anteriores.

121 Tal como resulta del artículo 88, apartado 1, del Reglamento financiero, los contratos públicos regulados por el Reglamento financiero son contratos financiados, en todo o en parte, por el presupuesto comunitario. En el marco de una licitación pública comunitaria, la celebración de un contrato da lugar al nacimiento de una obligación (compromiso jurídico) de la que resulta un gasto que se pone a cargo del presupuesto (compromiso presupuestario). Por lo tanto, en virtud del principio de unidad y de veracidad presupuestaria, el gasto correspondiente al compromiso jurídico debe ser consignado en el presupuesto. En esta medida, la adjudicación de contratos públicos por las instituciones comunitarias por

cuenta propia y la celebración de los correspondientes contratos están estrechamente vinculadas a la ejecución del presupuesto de gastos.

122 Si, por regla general, la regulación de los contratos públicos no se considera parte integrante del Derecho presupuestario, cuyo ámbito es más reducido, procede señalar que, en Derecho comunitario, el respeto de los principios que se derivan del espíritu de las disposiciones financieras del Tratado CE y, en particular, de los principios de transparencia y de buena gestión financiera, justifica que los contratos públicos adjudicados por cuenta propia por las instituciones comunitarias, que pueden ser vinculados a la ejecución del presupuesto, sean sometidos a reglas transparentes que garanticen la observancia de los procedimientos de protección de los fondos comunitarios. Además, y aunque el Derecho financiero o presupuestario no se caracterice generalmente por establecer derechos u obligaciones para las personas que no pertenecen a la esfera pública, nada impide que tales normas puedan producir efectos jurídicos propios frente a terceros que estén dispuestos a licitar a un contrato público comunitario financiado, en todo o en parte, por el presupuesto comunitario.

123 Resulta precisamente del artículo 89 del Reglamento financiero que las disposiciones del título V de la primera parte de ese mismo Reglamento, tal como han sido completadas por las disposiciones correspondientes de las normas de desarrollo, tienen por finalidad y objeto que todos los contratos públicos financiados total o parcialmente por el presupuesto respeten los principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación y que todo procedimiento de adjudicación se efectúe con la mayor apertura a la competencia posible, salvo que se recurra al procedimiento negociado. Pretenden también someter los contratos públicos adjudicados por las instituciones comunitarias por cuenta propia a reglas transparentes que garanticen la observancia de los procedimientos de protección de los fondos comunitarios.

124 Resulta de cuanto antecede que el artículo 279 CE constituyó una base jurídica adecuada para adoptar las disposiciones del título V de la primera parte del Reglamento financiero. Además, procede constatar que, al adoptar las normas antes citadas, el Consejo actuó sobre la base y dentro de los límites de las competencias que le atribuye el artículo 279 CE.

125 Respecto de la argumentación de la demandante según la cual el artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero viola el artículo 288 CE al exonerar ilegalmente a la Comisión de parte de su responsabilidad, basta con declarar que el derecho a renunciar a un contrato público y, por lo tanto, a no celebrarlo se ejerce sin perjuicio de la aplicación del artículo 288 CE, párrafo segundo. De lo cual resulta que, si bien la Comisión dispone de una facultad de apreciación muy amplia para romper los tratos previos, puede sin embargo generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad cuando de las propias circunstancias de la ruptura resulte que, al hacerlo, adoptó un comportamiento ilegal en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo.

126 Por último, en cuanto a la alegación de la demandante de que la Comisión no puede oponerle la norma contenida en el artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero en la medida en que ella misma no respetó lo dispuesto en el párrafo segundo de ese mismo artículo, que exige la comunicación de los motivos de la renuncia al contrato a los licitadores interesados, procede hacer constar que esta última disposición impone, en efecto, que la decisión de renunciar al contrato deberá ser motivada y comunicada a los candidatos o licitadores. El incumplimiento de la obligación de motivar así enunciada puede afectar a la validez de la decisión de renunciar al contrato y de no celebrarlo. Por el contrario, no puede excluir en esta fase la aplicación de disposiciones que, por razón de su naturaleza reglamentaria, resultan aplicables en el caso de autos a la celebración del contrato de arrendamiento.

— Sobre la violación del principio de buena fe y la prohibición del abuso de derecho

127 Procede examinar, en primer lugar, a la vista de los criterios enunciados anteriormente (apartado 112 *supra*), la imputación de la demandante de que la Comisión sobrepasó los límites que el principio de buena fe y la prohibición del abuso de derecho imponen en el caso de autos a su derecho a no contratar, al prolongar, durante más de dos meses, unos tratos previos que sabía estaban abocados al fracaso.

128 Es importante recordar, antes de nada, que la Comisión informó a la demandante de su decisión de renunciar al contrato y, en consecuencia, rompió los tratos previos el 24 de septiembre de 2003 (véase el apartado 98 *supra*).

129 Esta constatación no ha sido puesta en entredicho por las alegaciones de la Comisión, según las cuales la información controvertida fue comunicada a la demandante en el curso de una reunión mantenida a comienzos del mes de julio. Además de su falta de precisión, dichas alegaciones no se apoyan en ningún elemento de prueba y se contradicen con los intercambios de correos que tuvieron lugar, en junio de 2003, entre la OIB y la sociedad Fortis. Aunque tales correos mencionan un retraso o una suspensión de la aprobación del contrato, en ningún momento ponen de relieve renuncia alguna al principio mismo del contrato. Por el contrario, de ellos resulta que, el 14 de julio de 2003, el negociador indicaba a su contraparte en la negociación que el principio de la celebración del contrato de arrendamiento no había sido, hasta ese momento, puesto en duda. Además, en un correo no fechado, recibido por la sociedad Fortis el 23 de julio de 2003, el negociador comunicaba a ésta que la mantendría informada de la evolución del expediente.

130 Procede determinar a continuación la fecha en la que la Comisión adoptó su decisión de renunciar al contrato. La demandante sostiene que esa decisión fue adoptada en julio de 2003, pero no ha logrado aportar ningún elemento de prueba a este respecto. Sin embargo, de los propios escritos de la Comisión resulta que, «a principios de julio de 2003» y «por razón del conjunto de las dificultades aparecidas en el curso del procedimiento, decidió finalmente renunciar al arrendamiento del Inmueble». Resulta de esos mismos escritos que fue durante el transcurso del mes de julio cuando «la OIB intentó buscar otra solución eventual [al alquiler del Inmueble] que permitiese una mudanza en los más breves plazos y [que] en ese marco se mantuvieron negociaciones con otros eventuales arrendadores». Además, de los documentos aportados por la Comisión en el curso del procedimiento resulta que, en la reunión del 16 de julio de 2003, citada en el apartado 24 *supra*, el BGP decidió, dado el retraso de dos meses previsto para la ocupación del Inmueble, examinar seria y rápidamente la posibilidad de alquilar el edificio M. y suspender, en consecuencia, los encargos formalizados con vistas al acondicionamiento interior del Inmueble. En respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión confirmó por otra parte que, después del análisis del BGP, «la

OIB ha iniciado finalmente el procedimiento de consulta y de decisión para el edificio M.». Procede considerar, por tanto, que la Comisión tomó la decisión de renunciar al contrato que negociaba con la demandante e iniciar un nuevo procedimiento negociado en relación con otro edificio el 16 de julio de 2003.

131 A la vista del retraso de más de dos meses transcurridos entre la adopción de la decisión y su comunicación a la demandante, es forzoso constatar que la Comisión tardó en informar a su contraparte en los tratos previos acerca de su decisión de renunciar al contrato. Continuó así con unos tratos previos que sabía condenados al fracaso, privando a la demandante de la posibilidad de buscar otro eventual inquilino para el Inmueble a partir del 16 de julio de 2003. En el marco de un contrato de bienes inmuebles negociado únicamente con la demandante y relativo a un bien inmovilizado por razón de los tratos previos a la celebración del contrato, semejante comportamiento de la Comisión viola el principio de la buena fe y revela un ejercicio abusivo por su parte de su derecho a no contratar.

132 A la vista de las normas jurídicas cuya violación ha sido constatada, dicha violación constituye, en el caso de autos, una inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación de la Comisión en el ejercicio de su derecho a renunciar al contrato negociado con la demandante y, por consiguiente, a romper los tratos previos mantenidos con ella.

133 En segundo lugar, procede examinar la imputación según la cual la Comisión sobrepasó los límites que el principio de la buena fe y la prohibición del abuso de derecho imponen en el caso de autos al ejercicio de su facultad de no contratar, al no haber indicado, en el momento mismo de la recepción del borrador de contrato de 16 de junio de 2003, que no podía aceptarlo por razón de los imperativos de su procedimiento interno de aprobación, pero sí haber rubricado, por el contrario, la carta de acompañamiento sabiendo que, sobre esa base, la demandante formalizaría encargos relativos a las obras de acondicionamiento. Mediante esta imputación la demandante reprocha en esencia a la Comisión haber roto los tratos previos a la celebración del contrato después de haberla inducido a error, por falta de información, sobre el alcance de las obligaciones que había suscrito efectivamente,

causándole de esta forma un perjuicio. Esta alegación plantea la cuestión de si el principio de buena fe imponía a la Comisión, en el caso de autos, un deber particular de información frente a su contraparte respecto de las obligaciones que suscribió efectivamente en el marco de los tratos previos a la celebración del contrato.

134 Con carácter preliminar, es necesario precisar que la Comisión tan sólo podía estar obligada, en virtud del principio de buena fe o de la prohibición del abuso de derecho, a proporcionar una información específica a la demandante si la información en cuestión era indisponible o, al menos, muy difícilmente accesible para esta última.

135 En aplicación del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero, la Comisión podía renunciar a adjudicar el contrato y a celebrar el contrato de arrendamiento hasta el mismo día de la firma de este último. De ello se desprende que la Comisión no podía estar jurídicamente vinculada por ese contrato antes de dicha fecha. Además, tal como ya se ha precisado en el apartado 117 *supra*, las disposiciones del citado artículo eran aplicables y oponibles a la demandante. En consecuencia, hay que tener en cuenta que la demandante sabía, o debía saber, incluso a falta de informaciones específicas proporcionadas por la Comisión, que esta última podía renunciar al contrato, sin obligación de indemnizar, hasta el día de la firma del contrato, de modo que el vínculo jurídico sólo podía nacer formalmente con la firma del contrato por parte de la Comisión. Ahora bien, es pacífico entre las partes que en el caso de autos la firma formal del contrato nunca llegó a tener lugar.

136 Procede por ello concluir que la demandante no puede alegar fundadamente en el caso de autos la violación del principio de buena fe o de la prohibición del abuso de derecho como resultado únicamente de la falta de información proporcionada por la Comisión sobre las obligaciones que aquélla suscribió efectivamente en el marco de los tratos previos a la celebración del contrato.

137 A la vista del conjunto de las consideraciones que preceden, procede declarar que la Comisión ha violado, de forma suficientemente caracterizada, el principio de buena fe y ha abusado de su derecho a no contratar, al haber informado tardíamente a la demandante de su decisión de romper los tratos previos a la celebración del contrato.

— Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima

138 Según la jurisprudencia, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la administración comunitaria, al darle seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas. Constituyen seguridades de esa índole, cualquiera que sea la forma en que le hayan sido comunicados, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanan de fuentes autorizadas y fiables. Por el contrario, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la administración no le ha dado unas seguridades concretas (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 2003, Innova Privat-Akademie/Comisión, T-273/01, Rec. p. II-1093, apartado 26 y la jurisprudencia allí citada). Además, resulta de la jurisprudencia que unas seguridades que no tengan en cuenta las disposiciones aplicables no pueden crear una confianza legítima en el interesado, incluso suponiendo que sean probadas (véase, en el contencioso de la función pública, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de febrero de 1986, Vlachou/Tribunal de Cuentas, 162/84, Rec. p. 481, apartado 6, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de marzo de 1990, Chomel/Comisión, T-123/89, Rec. p. II-131, apartado 30, y de 7 de mayo de 1991, Jongen/Comisión, T-18/90, Rec. p. II-187, apartado 34).

139 Resulta además de la jurisprudencia que los operadores económicos deben soportar los riesgos económicos inherentes a sus actividades, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. En el ámbito de un procedimiento de adjudicación, dichos riesgos económicos comprenden, en particular, los costes relacionados con la preparación de la oferta. Los gastos contraídos corren, por tanto, a cargo de la empresa que decidió participar en el procedimiento, ya que la facultad de competir por un contrato no implica la certidumbre de la adjudicación resultante (sentencia

Embassy Limousines & Services/Parlamento, apartado 108 *supra,* apartado 75). Sin embargo, si, antes de la adjudicación al vencedor del contrato de que se trate, el órgano de contratación incitase a un licitador a efectuar con antelación inversiones irreversibles y, por consiguiente, a contraer riesgos superiores a los inherentes a las actividades de referencia, consistentes en presentar una oferta, la Comunidad puede incurrir en responsabilidad extracontractual (sentencia Embassy Limousines & Services/Parlamento, apartado 108 *supra,* apartado 76).

140 En el caso de autos, la demandante invoca, en primer lugar, que la Comisión no le informase del derecho que ésta tenía a renunciar al contrato hasta la firma de éste, y ello sin obligación de indemnización.

141 Sin embargo, tal como se ha señalado en los apartados 117 y 135 *supra,* la demandante debía saber, incluso a falta de informaciones específicas, que la Comisión tenía derecho a renunciar al contrato, sin obligación de indemnizar, hasta el momento de la firma del mismo y que, en consecuencia, el vínculo jurídico sólo podía nacer con la firma del contrato por parte de la Comisión. La demandante no puede, por tanto, invocar seguridades concretas, idóneas para hacerle concebir una esperanza fundada en la celebración del contrato de arrendamiento, que resulten meramente del silencio de la Comisión en cuanto a la regulación aplicable a la celebración del mencionado contrato.

142 La demandante invoca, en segundo lugar, que el negociador le hubiese incitado a emprender inmediatamente las obras tras la reunión de 6 de junio de 2003, mencionada en el apartado 5 *supra.* Basta constatar, a este respecto, que incluso suponiendo que el negociador hubiese realizado efectivamente las observaciones que se le imputan, éstas no fueron de tal naturaleza como para alimentar la confianza legítima alegada por la demandante. En efecto, del correo electrónico de 11 de junio de 2003, mencionado en el apartado 6 *supra,* resulta que, con posterioridad a la reunión en cuestión, la sociedad Fortis indicaba de nuevo al negociador que no podía encargar razonablemente la ejecución de las obras antes de que la Comisión confirmase su acuerdo sobre los términos del contrato de arrendamiento. Además, la demandante misma añade en sus escritos que, cuando

puso determinadas condiciones en su escrito de 16 de junio de 2006, citado en el apartado 7 *supra,* deseaba reservarse la prueba del acuerdo alcanzado entre las partes en la negociación, no pudiendo contentarse con dar por buenas las palabras del negociador en la reunión de 6 de junio de 2003. A la vista de sus propias declaraciones, la demandante no puede pretender, por tanto, que las observaciones del negociador hayan sido de tal naturaleza como para hacerle concebir esperanzas fundadas de que el contrato de arrendamiento fuese a ser celebrado y para incitarla a formalizar los encargos para la realización de las obras de acondicionamiento.

143 La demandante afirma, en tercer lugar, que la Comisión insistió, en múltiples ocasiones, en que las obras fuesen encargadas rápidamente, de forma que la instalación de sus funcionarios tuviese lugar en la fecha de entrada en vigor del contrato de arrendamiento.

144 Resulta del expediente y, en particular, del acuerdo de cooperación interinstitucional celebrado con el Parlamento, que el respeto de la fecha de 1 de noviembre de 2003 para la entrada en el Inmueble era una condición esencial para que la Comisión se comprometiera. De ello resulta que la adjudicación del contrato a la demandante y la celebración del contrato de arrendamiento con ésta dependían, en principio, de la capacidad de esta última para finalizar las obras de acondicionamiento como muy tarde el 31 de octubre de 2003.

145 Resulta igualmente del expediente y de las propias afirmaciones de la Comisión que, hasta mediados de julio de 2003, la Comisión únicamente negociaba con la demandante para satisfacer la necesidad de alojamiento de una parte de su personal. De ello se desprende que, hasta ese momento, la Comisión y, más concretamente, la OIB, se comportaban como si el contrato fuese a ser atribuido a la demandante y ejecutado por ella. Además, de los documentos aportados en el curso del procedimiento resulta que, hasta el 7 de julio de 2003, fecha en la que tuvo lugar el dictamen de la DG de «Personal y Administración», la OIB no tenía motivos para pensar que existía el riesgo de que los problemas técnicos relacionados específicamente con la situación geográfica del Inmueble, que fueron después alegados por la Comisión como la causa de la ruptura de los tratos previos, pudieran comprometer la adjudicación del contrato a la demandante y la celebración del contrato de arrendamiento.

146 Se desprende, además, del expediente que, antes de haber tenido conocimiento de las negociaciones paralelas mantenidas por la Comisión con otros operadores inmobiliarios del mercado de Bruselas, la demandante no tenía ninguna razón para pensar que problemas distintos de la realización de las obras dentro de plazo pudiesen comprometer la celebración del contrato de arrendamiento. En efecto, sólo en el marco del presente procedimiento, y, por lo tanto, después de la fecha que se considera como la del nacimiento de la confianza legítima, a saber, el 26 de junio de 2003, pudo la demandante tener conocimiento de los problemas que motivaron la decisión de la Comisión de renunciar a la adjudicación y a celebrar el contrato de arrendamiento.

147 A la luz de estas constataciones procede apreciar la pertinencia de las pruebas presentadas por la demandante para fundamentar sus alegaciones según las cuales la Comisión la incitó a realizar las obras de acondicionamiento sin esperar a la firma formal del contrato de arrendamiento.

148 La demandante alega que el negociador rubricó, sin la menor reserva, el escrito de 16 de junio de 2003, que precisaba que, a partir de la recepción de la carta rubricada, formalizaría, tal como se le había pedido, los encargos de las obras de acondicionamiento, sin esperar a la firma formal del contrato de arrendamiento (véase apartado 7 *supra*). La Comisión niega las alegaciones de la demandante y sostiene que esta última tomó la iniciativa de emprender las obras de acondicionamiento sin esperar a la celebración del contrato, aceptando así asumir el riesgo de que esas obras de acondicionamiento no le fueran reembolsadas en aplicación de las cláusulas contractuales.

149 Por lo que se refiere a la falta de reacción de la OIB a la mención que figura en el escrito de 16 de junio de 2003, de la que resulta que la Comisión pidió a la demandante iniciar los trabajos de acondicionamiento sin esperar a la firma formal del contrato de arrendamiento, es necesario constatar que no sólo el negociador no lo ha negado, sino también que actuó de forma que se respetasen las condiciones impuestas por la demandante para aceptar someterse a los plazos de rigor desencadenantes de la aplicación de la cláusula penal por retraso así como para formalizar los encargos de las obras de acondicionamiento sin esperar a la firma

formal del contrato de arrendamiento. El conjunto de estas circunstancias invalida la tesis de la Comisión de que la demandante adoptó una iniciativa no solicitada al formalizar los encargos sin esperar a la firma del contrato. En efecto, estas circunstancias atestiguan la existencia de una incitación que emana de la OIB para que la demandante formalice los encargos necesarios para la realización de las obras de acondicionamiento sin esperar siquiera a la firma formal del contrato de arrendamiento, estipulando que estos serían asumidos por la Comisión mediante el pago de una renta adicional.

150 Tal como la demandante señala con acierto, la incitación a iniciar las obras de acondicionamiento ha sido confirmada por la aceptación hecha, el 4 de julio de 2003 (véase el apartado 18 *supra*), por otro agente de la OIB a una oferta de la sociedad Fortis relativa al coste horario de los gastos de vigilancia de la obra del Inmueble, debiendo inscribirse los importes correspondientes a dichos gastos en las partidas «Instalación de obra» del presupuesto de las obras de acondicionamiento. Este acuerdo expreso acredita que los agentes de la OIB actuaron de forma que se reuniesen todas las condiciones para que la demandante pudiese realizar las obras de acondicionamiento sin esperar a la firma formal del contrato.

151 La incitación así realizada, el 26 de junio de 2003, por la OIB y, en definitiva, la Comisión, a una ejecución anticipada de las obras de acondicionamiento era idónea para hacer concebir a la demandante, en esa fecha, una confianza legítima en el hecho de que las inversiones realizadas antes incluso de la firma formal del contrato de arrendamiento le serían reembolsadas por la Comisión.

152 Estas constataciones no pueden ser puestas en cuestión, como sostiene la Comisión, por la mención manuscrita estampada por M.S. en el escrito de 16 de junio de 2003, tal como fue rubricado, el 26 de junio de 2003, por el negociador, y que planteaba la cuestión de si los encargos podían formalizarse. En efecto, dada la ambigüedad y el carácter lacónico de la fórmula en cuestión, la interpretación de la Comisión de que esa mención reflejaba las dudas de la demandante sobre la posibilidad de formalizar, sin riesgos jurídicos, los encargos sobre la base del acuerdo adoptado el 26 de junio de 2003, parece demasiado especulativa y aleatoria como para poder ser acogida. Tal

como ha señalado acertadamente la demandante, semejante mención puede igualmente ser interpretada como una solicitud pura y simple de que los encargos fuesen realizados a partir de ese momento.

153 A la vista de las circunstancias del caso de autos, procede concluir que la demandante fue incitada por la Comisión, en su calidad de órgano de contratación, a efectuar anticipadamente determinadas inversiones irreversibles y, por consiguiente, a exceder los riesgos inherentes a las actividades consideradas, consistentes en presentar una oferta en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público. Además, procede tener en cuenta que la demandante actuó de manera razonable y realista al aceptar efectuar anticipadamente las inversiones necesarias para poder estar en condiciones de ejecutar el contrato de arrendamiento de conformidad con las exigencias de la Comisión. En efecto, la demandante había recibido previamente seguridades concretas de la Comisión en el sentido de que las obras de acondicionamiento que tenía que efectuar al margen de la cobertura contractual le serían reembolsadas por dicha institución.

154 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la Comisión pudiese renunciar a adjudicar el contrato y, por consiguiente, a celebrar el contrato, sin obligación de indemnizar, hasta el día de la firma de éste, de conformidad con las disposiciones del artículo 100 y del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero. En efecto, la existencia de semejante facultad no impide que, con su comportamiento, la Comisión haya podido dar a su contraparte la impresión de que no ejercitaría dicha facultad en el caso concreto (véase, en este sentido, y por analogía, la sentencia Embassy Limousines & Services/Parlamento, apartado 108 *supra*, apartados 54 y 86).

155 Procede, por tanto, declarar que la Comisión ha violado, de forma suficientemente caracterizada, el principio de protección de la confianza legítima al romper los tratos previos a la celebración del contrato después de haber incitado a la demandante a realizar las obras de acondicionamiento necesarias para poder alquilar el Inmueble a partir del 1 de noviembre de 2003.

156 A la vista del conjunto de las consideraciones que anteceden, y tratándose del requisito de un comportamiento ilegal, procede declarar que, en el momento de la ruptura de los tratos previos a la celebración del contrato, la Comisión adoptó un comportamiento ilegal capaz de generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, al dejar que continuasen unos tratos previos que sabía estaban condenados al fracaso y al romper tales negociaciones precontractuales después de haber incitado a la demandante a realizar las obras de acondicionamiento necesarias para el alquiler del Inmueble a partir del 1 de noviembre de 2003. La alegación de la demandante debe ser desestimada en cuanto al resto por infundada.

b) Sobre el perjuicio alegado y la relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y dicho perjuicio

157 La demandante reclama la indemnización de la pérdida de la oportunidad de celebrar el contrato, de los gastos incurridos con ocasión de los tratos previos a la celebración del mismo y de la pérdida de la oportunidad de alquilar el Inmueble a un tercero durante el tiempo que duraron dichos tratos previos.

158 A este respecto, es preciso recordar que la relación de causalidad exigida por el artículo 288 CE, párrafo segundo, supone la existencia de una relación directa de causa a efecto entre la ilegalidad del comportamiento de la Comunidad y el daño invocado, es decir, que el daño se derive directamente del comportamiento imputado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2003, DLD Trading/Consejo, T-146/01, Rec. p. II-6005, apartado 72; véase igualmente, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979, Dumortier frères y otros/Consejo, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, Rec. p. 3091, apartado 21; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 51, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia International Procurement Services/Comisión, apartado 86 *supra,* apartado 55).

159 Además, es necesario subrayar que, según reiterada jurisprudencia, incumbe especialmente a la parte que invoca la responsabilidad de la Comunidad aportar

pruebas concluyentes sobre la existencia o la amplitud del perjuicio que alega y demostrar la existencia de una relación de causalidad entre dicho perjuicio y el comportamiento reprochado a las instituciones comunitarias (sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1998, Somaco/Comisión, C-401/96 P, Rec. p. I-2587, apartado 71, y del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, Blackspur y otros/Consejo y Comisión, T-168/94, Rec. p. II-2627, apartado 40).

160 A la luz de estas consideraciones procede examinar las pretensiones de indemnización formuladas por la demandante.

Sobre la pretensión de indemnización de la pérdida de la oportunidad de contratar

161 La ruptura unilateral de los tratos previos a la celebración del contrato se deriva, en el caso de autos, de la facultad del órgano de contratación de no celebrar el contrato de arrendamiento proyectado en virtud de lo dispuesto en el artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero. Por consiguiente, la demandante nunca ha llegado a adquirir ningún derecho a la celebración de ese contrato. Por otra parte, a falta de un acuerdo firme y definitivo entre las partes, la demandante no ha podido adquirir ningún derecho en virtud del contrato ni, por consiguiente, ningún derecho a obtener la ganancia contractual esperada.

162 De ello resulta que el comportamiento ilegal adoptado por la Comisión, que procede únicamente de las circunstancias que rodearon al ejercicio por su parte de su derecho a renunciar al contrato y a romper unilateralmente los tratos previos a su celebración, no puede ser considerado como la causa del perjuicio consistente en la pérdida de una oportunidad de contratación y de obtener los beneficios que la celebración de dicho contrato permitiría esperar. El perjuicio sufrido por la

demandante por el hecho de este comportamiento ilegal no puede, por tanto, incluir las ganancias que ésta podía esperar obtener del alquiler del Inmueble, ni siquiera la pérdida de una oportunidad de obtener dichas ganancias (véase, en este sentido, la sentencia Embassy Limousines & Services/Parlamento, apartado 108 *supra,* apartado 96).

163 Esta solución no queda desvirtuada por los elementos probatorios presentados por la demandante en el caso de autos. Por un lado, los documentos aportados por la demandante para fundamentar su pretensión se refieren únicamente al Derecho belga y al Derecho francés y no prueban que éstos consagren el principio de la indemnización del lucro cesante en el caso de falta de celebración del contrato. Estos documentos acreditan, por el contrario, que la doctrina mayoritaria se opone a semejante solución, que por otra parte tampoco está recogida en la jurisprudencia. Por otro lado, el hecho de que la indemnización reclamada por la demandante en el caso de autos corresponda únicamente a un porcentaje del lucro cesante no altera la conclusión alcanzada, puesto que, en cualquier caso, supondría dar efecto, siquiera parcialmente, a un contrato que nunca fue celebrado y a cuya celebración la demandante nunca tuvo derecho.

164 A la vista de cuanto antecede, y sin que sea necesario pronunciarse sobre el resto de las alegaciones formuladas por la Comisión, procede desestimar la pretensión de indemnización por la pérdida de la oportunidad de lograr la adjudicación del contrato y de obtener el beneficio esperado por la ejecución del mismo.

Sobre la pretensión de indemnización de las costas y gastos en los que se ha incurrido

165 Del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero resulta que, en principio, los costes y gastos soportados por un licitador para participar en una licitación no pueden constituir un perjuicio susceptible de reparación mediante una indemnización de daños y perjuicios (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 29 de octubre de 1998, TEAM/Comisión, T-13/96,

Rec. p. II-4073, apartado 71, y Embassy Limousines & Services/Parlamento, apartado 108 *supra,* apartado 97). Sin embargo, dicha disposición no es aplicable en el supuesto de que una infracción del Derecho comunitario en la dirección del procedimiento de licitación haya afectado a las posibilidades de un licitador de obtener la adjudicación del contrato, o haya llevado directamente a este último a sufragar unos gastos y costes injustificados, so pena de vulnerar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (véase, por analogía, la sentencia TEAM/Comisión, *supra,* apartado 72).

166 Respecto de los gastos de personal en las que la sociedad Fortis incurrió en el marco de los tratos previos a la celebración del contrato, es necesario señalar que la demandante no ha aportado ningún elemento que permita probar que tales gastos resultan directamente del comportamiento ilegal de la Comisión. Así, no se ha probado, y ni tan siquiera se ha alegado, que se hubiese incurrido en dichos gastos durante el período en el que la Comisión dejó que se prolongasen los tratos previos que sabía estaban destinados al fracaso. Por otra parte, a falta de elementos aportados en este sentido por la demandante, no puede considerarse que los gastos de personal de la sociedad Fortis hayan sido comprometidos de forma injustificada por haber excedido de los riesgos inherentes a la presentación de una oferta en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato.

167 En cualquier caso, procede constatar que, en el escrito de demanda, la demandante se limita a evaluar el importe del perjuicio que habría correspondido a los gastos de personal en los que la sociedad Fortis incurrió en el marco de los tratos previos a la celebración del contrato, sin aportar el más mínimo elemento de prueba en su apoyo. En la réplica alegó que esta evaluación se había realizado sobre la base del tiempo dedicado a los tratos previos a la celebración del contrato por los Sres. S. y D., dos miembros del personal de la sociedad Fortis, a saber, respectivamente 150 y 100 horas, y de una estimación de la retribución horaria de cada uno, a saber, respectivamente 62 y 124 euros, sin aportar ningún elemento concreto y detallado a este respecto. Ahora bien, semejante evaluación, de la cual no es posible apreciar su pertinencia o su credibilidad a falta de elementos suficientemente concretos y detallados aportados por la demandante, no basta para determinar la existencia y

amplitud del perjuicio correspondiente a los gastos de personal de la sociedad Fortis para cuya reparación se reclama una indemnización.

168 A la vista de cuanto antecede, procede desestimar por infundada la pretensión de la demandante relativa a la indemnización de los gastos de personal de la sociedad Fortis.

169 Respecto de los gastos reclamados por los proveedores, las sociedades B. y A., es necesario precisar que la demandante alega únicamente que los encargos correspondientes fueron formalizados en razón de la confianza legítima en la celebración del contrato de arrendamiento, la cual se vio defraudada cuando posteriormente la Comisión rompió los tratos previos a la celebración del contrato. No se cuestiona, en cambio, el hecho de que este perjuicio no tiene relación de causalidad con la violación del principio de buena fe y con el abuso de derecho que han podido comprobarse (véase el apartado 137 anterior). Tal como ya se ha mencionado en el apartado 153 *supra,* la demandante alega fundadamente que la confianza legítima en que las obras de acondicionamiento le serían reembolsadas por la Comisión fue la razón por la que formalizó, el 4 de julio de 2003, los encargos relativos a tales obras. Existe, por tanto, en contra de lo que sostiene la Comisión, una relación causal directa entre el perjuicio cuya reparación reclama la demandante, que resulta de los encargos así formalizados, y la ilegalidad consistente en la violación del principio de confianza legítima por parte de la Comisión. Este último justifica, por tanto, que los gastos en cuestión sean objeto de indemnización.

170 Sin embargo, los datos presentados por la demandante no permiten determinar, de forma suficiente en Derecho, la existencia y amplitud del perjuicio realmente sufrido por ésta a consecuencia de la mencionada ilegalidad. Por una parte, la demandante no ha aportado, en apoyo de su pretensión sino meros estados de gastos, elaborados por sus proveedores y dirigidos a la sociedad Fortis, que no permiten acreditar la existencia de un perjuicio realmente sufrido por ella. Por otra parte, la demandante ha reconocido que hasta el momento no ha reembolsado a sus proveedores ninguna cantidad correspondiente a dichos estados de gastos, y que no lo hará antes de que

se resuelva sobre el presente recurso. Alega, en efecto, que, en virtud de acuerdos que celebró con los proveedores afectados, el pago había sido suspendido hasta que fuese eventualmente indemnizada por la Comisión. Sin embargo, la demandante no ha presentado ningún elemento probatorio en apoyo de sus alegaciones y no puede, por tanto, excluirse, tal como sostiene la Comisión, que la falta de pago no sea el resultado de otra causa, tal como un descuento de la deuda o la reutilización de los materiales.

171 En consecuencia, procede declarar que no está fundada la pretensión de indemnización de la demandante en relación con los gastos reclamados por los proveedores, que ascienden, en último término, a la suma de 41.637,77 euros.

172 Por último, en relación con la pretensión de indemnización correspondiente a los gastos de intervención de FREPM, es necesario subrayar que, según la demandante, incurrió en dichos gastos en beneficio de la Comisión únicamente a la vista de la seguridad dada por el negociador de que el contrato sería celebrado. El daño es aquí también una consecuencia directa de la violación del principio de protección de la confianza legítima por parte de la Comisión. Procede examinar igualmente si el daño no será una consecuencia directa de la violación del principio de buena fe y del abuso de derecho señalados en el apartado 137 *supra.*

173 Pues bien, tal como se desprende del expediente, esta pretensión de indemnización no corresponde a los gastos incurridos por FREPM, sino a dos facturas de honorarios de arquitectos dirigidas directamente a la demandante. La primera factura de honorarios nº 37-2003, de fecha 1 de septiembre de 2003, fue emitida por la sociedad G. Se refiere al expediente «Trabajos inquilino City Center — Botánico 1» por prestaciones realizadas durante los meses de mayo y junio de 2003. La segunda factura de honorarios nº 242-2003, también de fecha 1 de septiembre de 2003, fue emitida por la sociedad P. Se refiere al proyecto «Acondicionamiento oficinas Comisión» por prestaciones realizadas durante los meses de abril, mayo, junio, julio y agosto de 2003. Así pues, estas dos facturas corresponden a prestaciones que ya habían comenzado y, por lo tanto, fueron encargadas en fecha anterior a la del surgimiento de la confianza legítima de la demandante en el hecho

de que las inversiones realizadas serían por cuenta de la Comisión, a saber, el 26 de junio de 2003. Además, estos gastos fueron comprometidos con anterioridad a la decisión de la Comisión de renunciar al contrato.

174 A la vista de cuanto antecede, procede declarar que la demandante no ha sufrido perjuicio alguno al incurrir, sin ser incitada a ello por la Comisión, en gastos que no exceden del riesgo económico inherente a la actividad que consiste en licitar para un contrato público. En efecto, los honorarios de los arquitectos correspondientes a las facturas antes citadas son costes y gastos en los que la demandante incurrió con ocasión de su participación en un procedimiento de adjudicación de un contrato público, los cuales le incumben, y no pueden constituir un perjuicio susceptible de ser reparado por la Comunidad mediante la concesión de una indemnización por daños y perjuicios. Además, procede declarar que, en semejante contexto, la demandante no ha demostrado la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento ilegal de la Comisión y la realización de gastos que resultaron ser totalmente inútiles.

175 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la pretensión de indemnización de los costes y gastos en que la demandante incurrió en el marco de los tratos previos a la celebración del contrato de arrendamiento.

Sobre la pretensión de indemnización por la pérdida de la oportunidad de alquilar a un tercero

176 A título preliminar, es necesario recordar que, según la jurisprudencia, la pérdida de una oportunidad puede constituir un perjuicio indemnizable (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, C/Comisión, T-47/93, RecFP pp. I-A-233 y II-743, apartado 54 y la jurisprudencia allí citada).

177 Respecto de la argumentación por la que la demandante alega que, durante el período de tratos previos comprendido entre el 13 de mayo y el 14 de septiembre de 2003, perdió la ocasión de poder alquilar el Inmueble a un tercero en condiciones equivalentes a las negociadas con la Comisión, procede constatar que, suponiendo que el Inmueble hubiera seguido estando en el mercado inmobiliario de oficinas de Bruselas durante el período litigioso, la demandante habría tenido ocasión real de haber podido alquilarlo a un tercero. Esta posibilidad de alquilar el Inmueble a un tercero se deriva del hecho de que, tal como ha reconocido la Comisión, el mercado inmobiliario de oficinas de Bruselas es un mercado en evolución permanente y que crece de forma regular, concretamente para responder a una demanda creciente por parte de las instituciones europeas.

178 Sin embargo, en el caso de autos, la demandante indicó en sus escritos haber «renunciado a [la] posibilidad [real de alquilar el Inmueble a un tercero] durante todo el período en [...] el que mantuvo negociaciones exclusivas con la Comisión», de donde resulta que ella misma tomó la decisión, desde el inicio de los tratos previos a la celebración del contrato, de retirar el Inmueble del mercado inmobiliario de oficinas de Bruselas. A este respecto, no está fundada la alegación de la demandante de que su decisión estuvo determinada por la premura de la Comisión y por las seguridades que ésta le dio de que el contrato iba a ser firmado.

179 En consecuencia, la pérdida de la oportunidad de alquilar el Inmueble durante los tratos previos a la celebración del contrato, que resulta de la exclusiva que la demandante concedió a la Comisión sobre el Inmueble y de la consiguiente inmovilización de éste último, se deriva de una decisión propia de la demandante, que aceptó de este modo correr el riesgo de perder la posibilidad de alquilar el Inmueble a otro inquilino.

180 Sin embargo, al no advertir inmediatamente a la demandante de la decisión que había tomado, el 16 de julio de 2003, de renunciar a adjudicar el contrato y, por

consiguiente, a tomar el Inmueble en arrendamiento, la Comisión privó a la demandante de la posibilidad de reintroducir el Inmueble en el mercado de alquiler dos meses antes del momento en que lo hizo. De ello se desprende que la Comisión privó efectivamente a la demandante de una oportunidad de poder alquilar el Inmueble a un tercero durante un período que puede ser razonablemente evaluado en dos meses.

181 Al objeto de evaluar la cuantía del perjuicio realmente sufrido por la demandante, es necesario tener en cuenta las dificultades inherentes al mercado de alquiler en su momento. En la medida en que estas dificultades fueron reconocidas y tenidas en cuenta por la demandante, la asignación de un importe de 10.000 euros por cada mes en cuestión, que corresponde a la propia evaluación de la demandante, parece una indemnización adecuada del perjuicio efectivamente sufrido por ésta. Procede, pues, fijar en la cantidad de 20.000 euros el perjuicio indemnizable en concepto de pérdida de la oportunidad de alquilar el Inmueble a un tercero, entre mediados de julio y mediados de septiembre de 2003.

182 A la vista del conjunto de las consideraciones que anteceden, procede fijar en la cantidad de 20.000 euros el conjunto del perjuicio indemnizable por la Comunidad en el caso de autos.

183 La demandante solicita que a la cantidad asignada como reparación de su perjuicio se sumen los intereses desde la fecha del pronunciamiento de la sentencia hasta la del pago efectivo, al tipo del 6 %.

184 La cuantía de la indemnización debida debe incrementarse con los intereses de demora, cuyo tipo no puede ser superior al solicitado en las pretensiones del recurso (sentencia Mulder y otros/Consejo y Comisión, apartado 108 *supra*, apartado 35).

185 De ello se desprende que, en el caso de autos, procede incrementar el importe de la indemnización antes citada con los intereses de demora que corran desde la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia hasta la del pago efectivo, al tipo fijado por el Banco Central Europeo para las operaciones principales de refinanciación, incrementado en 2 puntos, con el límite de no exceder del tipo del 6 %, conforme a las pretensiones de la demandante.

B. *Sobre la solicitud de diligencia de prueba*

186 La demandante ha solicitado que el negociador sea citado a comparecer con el fin de oírle en relación con las afirmaciones que hizo en la reunión de 6 de junio y en la conversación telefónica de 10 de julio de 2003. La demandada mantuvo silencio sobre esta solicitud de diligencia de prueba.

187 Según una jurisprudencia constante, por lo que se refiere a las diligencias de prueba en el sentido de los artículos 65 y siguientes del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, corresponde al Tribunal de Primera Instancia apreciar su utilidad para la solución del litigio (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 28 de septiembre de 1999, Hautem/BEI, T-140/97, RecFP pp. I-A-171 y II-897, apartado 92, y de 22 de febrero de 2000, ACAV y otros/Consejo, T-138/98, Rec. p. II-341, apartado 72).

188 En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia constata que la diligencia de prueba solicitada por la demandante no es necesaria para resolver el presente litigio. No procede, pues, practicarla.

**Sobre las costas**

189 Con arreglo al artículo 87, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, o por motivos excepcionales.

190 En el caso de autos, han sido desestimadas parcialmente las pretensiones de la demandante, al haberse declarado la inadmisibilidad del recurso principal y al haberse desestimado por infundadas una parte de las pretensiones de indemnización de la demandante en el marco del recurso subsidiario. Teniendo en cuenta estas circunstancias, procede decidir, en el presente caso, que cada parte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) **Condenar a la Comisión a abonar a la demandante la cantidad de 20.000 euros, más los intereses de demora que corran desde la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia hasta la del pago efectivo, al tipo**

**legal anual fijado por el Banco Central Europeo para las operaciones principales de refinanciación, incrementado en 2 puntos, con el límite de no exceder del tipo del 6 %.**

**2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**

**3) Cada parte soportará sus propias costas.**

Pirrung Meij Forwood

Pelikánová Papasavvas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de mayo de 2007.

El Secretario

E. Coulon

El Presidente

J. Pirrung

# Índice

Hechos que originaron el litigio ..... II - 1383

Procedimiento y pretensiones de las partes ..... II - 1392

Sobre la acción principal de responsabilidad contractual ..... II - 1395

A. Alegaciones de las partes ..... II - 1396

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 1397

Sobre la acción subsidiaria de responsabilidad extracontractual ..... II - 1401

A. Sobre el fondo ..... II - 1402

1. Alegaciones de las partes ..... II - 1402

2. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 1407

a) Sobre el comportamiento ilegal alegado ..... II - 1408

Observaciones preliminares ..... II - 1408

Sobre la retirada de una aceptación válidamente realizada, la falta de comunicación de los motivos de la ruptura y el inicio irreflexivo de tratos previos para la celebración del contrato ..... II - 1410

Sobre la comunicación extemporánea de la decisión de romper los tratos previos a la celebración del contrato, la falta de comunicación de las normas internas de toma de decisiones y las garantías dadas sobre la celebración del contrato de arrendamiento o la asunción de las inversiones relativas al mismo ..... II - 1412

— Sobre la naturaleza de las normas cuya violación se alega .... II - 1413

— Sobre el alcance, naturaleza, legalidad y oponibilidad del artículo 101, párrafo primero, del Reglamento financiero ..... II - 1415

— Sobre la violación del principio de buena fe y la prohibición del abuso de derecho ..... II - 1419

— Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima ..... II - 1423

b) Sobre el perjuicio alegado y la relación de causalidad entre el comportamiento ilegal y dicho perjuicio ..... II - 1429

Sobre la pretensión de indemnización de la pérdida de la oportunidad de contratar ..... II - 1430

Sobre la pretensión de indemnización de las costas y gastos en los que se ha incurrido ..... II - 1431

Sobre la pretensión de indemnización por la pérdida de la oportunidad de alquilar a un tercero ..... II - 1435

B. Sobre la solicitud de diligencia de prueba ..... II - 1438

Sobre las costas ..... II - 1439