SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 19 de marzo de 1997 *

En el asunto T-73/95,

Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA, sociedad portuguesa, con domicilio social en Montijo (Portugal), representada por el Sr. Joaquim Marques de Ascensão, Abogado de Lisboa, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alberto de Sousa, União de Bancos Portugueses SA, 12 rue de la Grève,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Ana Maria Alves Vieira y por el Sr. Günter Wilms, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial de la Decisión C(94) 1410/9 de la Comisión, de 12 de julio de 1994, notificada a la parte demandante el 28 de diciembre de 1994, relativa a una ayuda económica del Fondo Social Europeo para una acción de formación,

* Lengua de procedimiento: portugués.

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

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

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de diciembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el recurso

1 El 31 de marzo de 1987, la Comisión aprobó un proyecto, relativo a una acción de formación dirigida a 199 alumnos en prácticas y que incluía una solicitud de ayuda económica en favor de la parte demandante, que el Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Departamento de Asuntos del Fondo Social Europeo; en lo sucesivo, «DAFSE») de Lisboa propuso en octubre de 1986 para el ejercicio 1987, y cuyo expediente recibió el número 870708/P1. Según la Decisión rectificativa de aprobación adoptada por la Comisión el 30 de abril de 1987 y notificada por el DAFSE el 27 de mayo de 1987, se concedía a la parte demandante una ayuda económica de 80.857.968 ESC para la formación de 199 personas. En la comunicación del DAFSE se recordaba que las ayudas del Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «FSE») son créditos supeditados a que la acción se realice respetando las normas comunitarias y que la inobservancia de dicho requisito lleva aparejado el reembolso de los anticipos e impide el pago del saldo. Por otra parte, se hacía hincapié en que cualquier modificación con respecto a lo previsto en el expediente de solicitud debía ser comunicada al DAFSE.

2 Tras presentar la parte demandante la solicitud de pago del saldo, la Comisión decidió, el 27 de junio de 1989, que la ayuda del FSE no podía, en definitiva, ser superior a 41.592.218 ESC, por no ser subvencionables determinados gastos (en lo sucesivo, «primera Decisión»).

3 A raíz de un recurso interpuesto por la parte demandante, esta primera Decisión fue anulada por el Tribunal de Justicia por no haber dado la Comisión a la República Portuguesa ocasión para presentar sus observaciones antes de la adopción de la Decisión definitiva de reducción de la ayuda (sentencia de 7 de mayo de 1991, Oliveira/Comisión, C-304/89, Rec. p. I-2283; en lo sucesivo, «asunto C-304/89»).

4 Con el fin de adoptar una nueva Decisión, la Comisión entró en contacto con las autoridades portuguesas el 10 de febrero de 1992 para solicitar ciertas informaciones complementarias. A continuación, se destacó a Portugal, del 21 al 24 de abril de 1992, una delegación de control que tenía por misión «realizar un nuevo examen final [del expediente]». La parte demandante fue informada de la delegación de control antes de la fecha prevista para su inicio. La Comisión mantiene que, a través de dicha delegación llegaron a su conocimiento nuevas circunstancias. Según el informe de la delegación, se comprobaba, en especial, que la mayoría de los 199 alumnos en prácticas destinatarios del proyecto de formación no ocupaban un puesto de trabajo en la empresa y, por consiguiente, no podían acogerse a la ayuda en los términos de su aprobación inicial. El informe señalaba, asimismo, que varios de los gastos debían considerarse no justificados.

5 A continuación, la parte demandante respondió a una petición de datos cursada por el DAFSE mediante escrito de 10 de julio de 1992 al que se adjuntaban las listas de los alumnos en prácticas que disfrutaban de la acción de formación. Sobre este punto, la parte demandada alega que la parte demandante no había hecho constar en su solicitud de ayuda inicial la participación de alumnos en prácticas que no pertenecieran a la empresa y no había indicado que sólo 29 de los alumnos en prácticas estaban efectivamente vinculados a la empresa. En cambio, según la parte demandante, los alumnos en prácticas que formaban parte del personal de la empresa alcanzaban la cifra de 81, pero algunos de ellos no pudieron o no quisieron seguir trabajando en la empresa al término de su período de prácticas.

6 El FSE presentó al DAFSE un primer proyecto de Decisión final el 23 de octubre de 1992. Dicho proyecto fue sustituido mediante una nota con número de referencia 6259, fechada el 30 de marzo de 1993. Dicha nota contiene nuevos cálculos acompañados de explicaciones y de «correcciones» efectuadas teniendo en cuenta los datos obtenidos por la delegación de control. Tras recibir las observaciones de la parte demandante sobre el proyecto de decisión final, contenidas en un escrito fechado el 1 de junio de 1993, el DAFSE remitió a la Comisión una nota informativa el 22 de septiembre de 1993 (anexo 4 del escrito de contestación a la demanda). Dicha nota expresa el acuerdo del DAFSE con el proyecto de la Comisión señalando, en primer lugar, que el número de horas de formación práctica era demasiado elevado en relación con el número de horas de formación teórica; en segundo lugar, que algunos gastos relativos a la formación del personal docente y a la utilización de determinadas máquinas no habían sido previstos en la solicitud de ayuda inicial y no tenían relación alguna con la formación impartida; en tercer lugar, que la reducción efectuada por el concepto de amortizaciones lineales resultaba de la reducción de la duración del curso, y, en cuarto lugar, que el hecho de que, según la solicitud de ayuda inicial, los alumnos en prácticas debieran pertenecer a la empresa y la acción desarrollarse en el contexto de un proceso de reestructuración tenía cierta trascendencia en cuanto a la idoneidad de los destinatarios de la acción de formación para acogerse a la ayuda. El 12 de octubre de 1993, el DAFSE completó sus observaciones en el mismo sentido.

7 Tras ser oída la República Portuguesa con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE, referente a las funciones del Fondo Social Europeo, modificado por el Reglamento (CEE) nº 3823/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, como consecuencia de la adhesión de España y de Portugal (respectivamente: DO L 289, p. 1; EE 05/04 p. 22, y DO L 370, p. 23; EE 05/05 p. 21; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2950/83»), la Comisión adoptó, el 12 de julio de 1994, una nueva Decisión [C(94) 1410/9], mediante la cual se redujo a 7.843.401 ESC la ayuda del FSE (en lo sucesivo, «Decisión objeto del litigio»). Según dicha Decisión, el examen de la solicitud de pago del saldo había puesto de manifiesto, por las razones expuestas en la nota nº 6259 de 30 de marzo de 1993, antes mencionada, que una parte de la ayuda del FSE no había sido utilizada según las condiciones establecidas por la decisión de aprobación. Tal Decisión fue notificada a la parte demandante el 28 de diciembre de 1994, acompañada por un escrito del DAFSE.

Procedimiento

8 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de febrero de 1995, la parte demandante interpuso el presente recurso.

9 En la vista celebrada el 10 de diciembre de 1996, se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas escritas y orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

10 En su demanda, la parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule parcialmente la Decisión adoptada por la Comisión en el expediente nº 870708/P1, que le fue notificada el 28 de diciembre de 1994.

11 En su escrito de réplica, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión que le fue notificada el 28 de diciembre de 1994.

— Condene en costas a la parte demandada.

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

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

En cuanto al fondo

13 En apoyo de su recurso de anulación, la parte demandante invoca dos motivos, el primero de los cuales se basa en violación del principio de seguridad jurídica por no haberse respetado un plazo razonable y, el segundo, en violación del principio de protección de la confianza legítima y de prohibición de la *reformatio in peius*.

14 Este Tribunal considera que debe examinarse primeramente el segundo motivo.

En cuanto al motivo basado en violación del principio de protección de la confianza legítima y del principio de prohibición de la reformatio in peius

Resumen de las alegaciones de las partes

15 En el marco de este motivo, la demandante alega, primeramente, que la Decisión objeto del litigio es mucho más severa que la primera Decisión, a pesar de que los hechos son los mismos. En sus escritos procesales afirma que no puede aceptar nuevas reducciones «cuando han transcurrido más de cinco años desde la Decisión de 1989».

16 La parte demandante compara las reducciones efectuadas en la Decisión objeto del litigio con las cantidades consideradas no subvencionables en la primera Decisión. En cuanto al punto 14.5.1 de la solicitud de pago del saldo —formación del personal docente—, dicha cantidad era de 4.276.914 ESC en la primera Decisión, mientras que en la Decisión objeto del litigio la cantidad considerada no subvencionable por la Comisión asciende a 7.092.914 ESC, y ello, según la parte demandante, por motivos nuevos. En las rúbricas 14.6 —amortizaciones lineales— y 14.1 —remuneración de los alumnos en prácticas— se observa asimismo, según la parte demandante, un agravamiento de las reducciones efectuadas en comparación con la primera Decisión. La parte demandante se queja también de que, en la Decisión objeto del litigio, la parte demandada haya considerado no subvencionables a 170 de los 199 alumnos en prácticas por tratarse de alumnos en prácticas externos, a pesar de que la parte demandada estaba al corriente, desde la solicitud de pago del saldo presentada en 1988, de que la acción de formación acogía a alumnos en prácticas externos y a pesar de que dichas personas no fueron excluidas de dicha acción en la primera Decisión. La parte demandante tampoco acepta que se repercuta automáticamente sobre las demás partidas una reducción relativa a una u otra partida. Por consiguiente, impugna la corrección realizada por la Comisión en esta fase como consecuencia del cambio del número de alumnos en prácticas subvencionables.

17 Durante la vista, a raíz de una cuestión planteada por el Tribunal de Primera Instancia, la parte demandante reformuló y precisó la primera parte de sus pretensiones en el sentido de solicitar la anulación de la Decisión objeto del litigio en la medida en que contiene nuevas reducciones en relación con la primera Decisión, que resultan de la exclusión de los alumnos de prácticas externos de la acción de formación. Precisó que impugna la reducción proporcional de los gastos subvencionables efectuada por este concepto en la Decisión objeto del litigio, sin dejar de mantener que el importe de los gastos subvencionables es el aprobado en la primera Decisión.

18 La parte demandante refuta la opinión de que todas las circunstancias pueden someterse a una nueva valoración una vez que el Tribunal de Justicia ha anulado una Decisión. Según ella, es contrario al principio de protección de la confianza legítima que la Decisión objeto del litigio sea más severa que la anulada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89. La parte demandante mantiene también que la Decisión objeto del litigio constituye una *reformatio in peius* sobre una cuestión resuelta desde hace tiempo en la primera Decisión.

19 En la vista, la demandante volvió a insistir en que, según ella, la parte demandada tenía conocimiento de la participación de alumnos en prácticas externos en la acción de formación ya antes de la primera Decisión. Así lo demuestran, según ella, las afirmaciones de la parte demandada en el escrito de contestación, según las cuales «era evidente, según los datos contenidos en el expediente de que se trata, que los destinatarios de las acciones de formación profesional —los alumnos en prácticas— eran, en su gran mayoría, personas ajenas a la empresa. Tal conclusión se desprende de la solicitud de pago del saldo, punto 11.2, en contradicción con lo que se había indicado en la solicitud de ayuda inicial».

20 En su réplica, añadió que la parte demandada ha vulnerado también los principios de lealtad y de regularidad del procedimiento al adoptar un nuevo punto de vista sobre materias que conocía bien y sobre las cuales había defendido su postura ante el Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89.

21 La parte demandada mantiene que la única obligación que tenía que respetar al adoptar las medidas que implicaba el cumplimiento de la sentencia del Tribuna de Justicia en el asunto C-304/89 era la de ofrecer a las autoridades portuguesas la posibilidad de presentar sus observaciones antes de la Decisión final de la reducción de la ayuda. Se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia según la cual, cuando se anula un acto por vicio de forma, la única obligación resultante de la sentencia es eliminar los vicios de que adolecía el procedimiento de adopción de la Decisión que se anula (sentencia de 14 de febrero de 1990, Hochbaum/Comisión, T-38/89, Rec. p. II-43).

22 La parte demandada observa que las autoridades portuguesas aceptaron íntegramente las reducciones propuestas por la Comisión tras examinar nuevamente el expediente, así como los motivos de dichas reducciones. Según ella, la conformidad expresada por el DAFSE es la manifestación del derecho de audiencia del Estado miembro establecido por la normativa y exigido por la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89. La parte demandada considera que si hubiera estado obligada a adoptar la misma Decisión por lo que se refiere a las reducciones inicialmente propuestas, la posibilidad ofrecida a la República Portuguesa de presentar sus observaciones habría sido limitada por la Decisión inicial, que adolecía de un vicio de forma.

23 Por otra parte, la sentencia dictada en el asunto C-304/89 surtió un efecto *ex tunc* declarativo de la nulidad e ineficacia de la Decisión inicial. Las partes se encontraban en la misma situación existente en el momento de adoptarse la Decisión anulada. En tales circunstancias, era perfectamente lícito para la Comisión volver a examinar o a valorar la situación a partir del expediente completo. La parte demandada recuerda que los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones comunitarias (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 57).

24 Además, la parte demandada invoca la jurisprudencia comunitaria según la cual un particular sólo puede invocar la protección de la confianza legítima si la Administración ha adquirido frente a él compromisos precisos e inequívocos que puedan justificar esperanzas fundadas (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de marzo de 1990, Chomel/Comisión, T-123/89, Rec. p. II-131, y de 17 de diciembre de 1992, Holtbecker/Comisión, T-20/91, Rec. p. II-2599). Señala que la parte demandante había sido informada ya en 1992 de que la Comisión adoptaría una nueva Decisión. La Administración no dio a la parte demandante ninguna indicación precisa que le permitiera creer que la cuantía de las reducciones sería la misma que en la Decisión inicial.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

25 Hay que señalar, con carácter preliminar, que mediante el presente recurso la parte demandante impugna una Decisión adoptada por la Comisión para sustituir a una primera Decisión relativa a su solicitud de pago del saldo de una ayuda del FSE, al haber sido anulada la primera Decisión por el Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89. En virtud del artículo 174 del Tratado, dicha sentencia produjo un efecto *ex tunc* declarativo de la nulidad e ineficacia de la primera Decisión.

26 La Decisión objeto del litigio fue adoptada con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2950/83, que establece que cuando la ayuda del FSE no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la Decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir la ayuda, después de haber dado al Estado miembro de que se trate la oportunidad de formular sus observaciones.

27 De la citada disposición resulta claramente que la concesión de la ayuda del FSE está supeditada al respeto por parte de su beneficiario de las condiciones enunciadas por la Comisión en la Decisión de aprobación o por el beneficiario en la solicitud de ayuda que haya sido objeto de dicha Decisión de aprobación. En caso de vulnerarse dichas condiciones, el beneficiario no puede, por consiguiente, esperar legítimamente el pago íntegro de la cantidad concedida en la Decisión de aprobación. En ese supuesto, no puede, pues, ampararse en el principio de protección de la confianza legítima para obtener el pago del saldo del importe total de la ayuda inicialmente concedida en la Decisión de aprobación.

28 En efecto, procede recordar que no puede invocar el principio de protección de la confianza legítima una empresa que ha incurrido en una infracción manifiesta de la normativa vigente (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1985, Sideradria/Comisión, 67/84, Rec. p. 3983, apartado 21, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/ Comisión, asuntos acumulados T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 y T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 76).

29 Por otra parte, El Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de protección de la confianza legítima es el corolario del principio de seguridad jurídica que exige que las normas de Derecho sean claras y precisas, y tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas que entran dentro del ámbito del Derecho comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, Rec. p. I-569, apartado 20).

30 Pues bien, en el presente caso, el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2950/83 supedita de manera clara y precisa la obtención íntegra de la ayuda de que se trata al respeto de las condiciones a las que se vinculaba la concesión de la ayuda, según se desprende de los apartados anteriores.

31 En virtud de todo lo expuesto, la Comisión estaba facultada por el Reglamento nº 2950/83 para comprobar si la ayuda del FSE había sido utilizada de acuerdo con las condiciones que resultaban de la solicitud de ayuda en favor de la parte demandante presentada a dicha Institución y que había sido objeto de la Decisión de aprobación de 30 de abril de 1987, por la que se concedía una ayuda económica por importe de 80.857.968 ESC para la formación de 199 personas. Dicho control era la base sobre la cual debía la Comisión, al resolver la solicitud de pago del saldo, apreciar, oído el Estado miembro afectado, si, en su caso, eventuales infracciones de las condiciones antes mencionadas, justificaban la reducción de la ayuda con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 2950/83.

32 Desde esta perspectiva, el Tribunal de Primera Instancia señala, primeramente, que la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89 surtió el efecto jurídico de que tanto la Decisión final adoptada en junio de 1989 por la Comisión sobre la solicitud de pago del saldo formulada por la parte demandante, como la reconstrucción de los hechos que habían servido de base para dicha Decisión resultaron inexistentes *ex tunc*. Así pues, la Comisión se vio obligada a volver a examinar los datos del expediente y a adoptar una nueva Decisión sobre la solicitud de pago del saldo formulada por la parte demandante. Al hacerlo, estaba obligada a tener en cuenta todos los elementos de hecho y de Derecho disponibles en el momento de la adopción del acto. La obligación de la Comisión de preparar una Decisión con toda la diligencia debida y adoptar su Decisión basándose en todos los datos que pudieran tener una incidencia en el resultado se deriva, en especial, del principio de buena administración, del principio de legalidad y del de igualdad de trato. En tales circunstancias, no puede reprocharse a la Comisión haber reanudado su investigación y elaborado un expediente completo.

33 Por otra parte, como sugiere la parte demandada, si no hubiera cabido la posibilidad de unir al expediente datos complementarios, los posibles efectos de las obser-

vaciones de la República Portuguesa habrían quedado limitados por la Decisión inicial, que adolecía de un grave vicio de forma. En efecto, la gravedad de dicho vicio de procedimiento fue subrayada por el Tribunal de Justicia, quien declaró que, «habida cuenta de su papel central y de la importancia de las responsabilidades que asume al presentar los proyectos de formación y controlar su financiación, el dar al Estado miembro afectado la oportunidad de formular sus observaciones con carácter previo a la adopción de una Decisión definitiva de reducción constituye un requisito formal esencial, cuyo incumplimiento supone la nulidad de las Decisiones impugnadas» (sentencia dictada en el asunto C-304/89, apartado 21). Aun cuando, en el presente caso, el Estado miembro consideró justificadas las reducciones propuestas por la Comisión, la opinión de las autoridades nacionales habría podido tener, en teoría, un contenido diferente, lo cual podía haber obligado a la Comisión a modificar su proyecto en consecuencia. Efectivamente, las autoridades portuguesas podían haber señalado a la Comisión, por ejemplo, que determinados gastos les parecían, en contra de su apreciación, no subvencionables o subvencionables, y la Comisión tendría que haber tenido en cuenta dichas observaciones antes de adoptar la Decisión final.

34 Pues bien, al examinar la totalidad de los datos disponibles, incluidos los recabados durante la delegación de control, la Comisión detectó irregularidades en la acción desarrollada por la parte demandante. Las irregularidades observadas por los servicios de la Comisión fueron confirmadas por el DAFSE. En efecto, en la nota informativa que remitió a la Comisión (véase el apartado 6 *supra)*, el DAFSE confirmó que la solicitud de pago del saldo presentada por la parte demandante contenía ciertos gastos que no habían sido aprobados en la Decisión de aprobación de la ayuda y que no tenían ninguna relación con la formación impartida. Por otra parte, el número de horas de formación práctica era demasiado elevado en relación con el número de horas de formación teórica, a la vista de una circular del DAFSE que había sido notificada a la parte demandante. Por último, en contra de lo indicado en la solicitud de ayuda, la mayoría de los alumnos en prácticas no formaba parte del personal de la demandante y, por consiguiente, la acción no se desarrolló en el marco de un proceso de reestructuración como, sin embargo, se había previsto en la solicitud de ayuda y se había aprobado en la Decisión de aprobación. El Tribunal de Primera Instancia señala al respecto, por lo que se refiere al número real de alumnos en prácticas que pertenecían a la empresa, que la parte demandante se ha limitado a afirmar, sin aportar la menor prueba que lo acredite, que los alumnos en prácticas que reunían este requisito eran un total de 81 y que la cifra de 29 aducida al respecto por la Comisión era inexacta. Por consiguiente, la parte demandante no ha justificado que fueran subvencionables los gastos relativos a algunos alumnos en prácticas.

35 De ello se desprende manifiestamente que la parte demandante no respetó las condiciones a las cuales se había supeditado la concesión de la ayuda del FSE. Por consiguiente, no puede ampararse en el principio de protección de la confianza legítima para solicitar la anulación de la Decisión objeto del litigio por reducir ésta el importe de la ayuda inicialmente concedida a causa de las irregularidades cometidas por la parte demandante.

36 Asimismo, dado que el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2950/83 establece la posibilidad de suspender, reducir o suprimir la ayuda en el caso de no respetarse las condiciones, la parte demandante tampoco puede ampararse en el principio de prohibición de la *reformatio in peius* frente a la Decisión de la Comisión de reducir la ayuda debido a irregularidades en que incurrió la parte demandante.

37 En virtud de cuanto queda expuesto, este motivo no puede estimarse.

En cuanto al motivo basado en violación del principio de seguridad jurídica por no haberse respetado un plazo razonable

Resumen de las alegaciones de las partes

38 En el contexto de este motivo, la parte demandante alega que la Decisión objeto del litigio fue adoptada ocho años después de la presentación de la solicitud de ayuda económica, siete años después de llevarse a cabo la acción de formación, más de cinco años después de la primera Decisión y casi cuatro años después de la sentencia anulatoria. Según ella, la Decisión fue adoptada fuera de un plazo razonable,

lo cual constituye asimismo una violación del Derecho comunitario, en especial, del principio de seguridad jurídica (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1965, Lemmerz-Werke/Alta Autoridad, 111/63, Rec. p. 835). La parte demandante añade que dicho retraso no puede serle imputado.

39 La parte demandada niega la existencia de la violación alegada. Aduce que cada caso concreto debe apreciarse por separado. Afirma que puso rápidamente manos a la obra para cumplir la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89. Dado que el procedimiento de Decisión incluye varias etapas, exige necesariamente tiempo. A través de la delegación de control organizada en Portugal, llegaron a conocimiento de la Comisión datos complementarios que le fueron comunicados por las autoridades nacionales. Tuvo que estudiarlos minuciosamente. Señala que, entre otras cosas, fue necesario acometer un análisis de la contabilidad de la parte demandante. También las autoridades nacionales necesitaron, por su parte, tiempo para estudiar el expediente y recabar las observaciones de la parte demandante antes de emitir su dictamen sobre los proyectos de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

40 El Tribunal de Primera Instancia señala que, según la parte demandante, después de transcurrido un plazo tan prolongado como el del caso de autos, la Comisión ya no puede revisar legítimamente su apreciación de una situación particular. Ahora bien, la jurisprudencia distingue el plazo de cumplimiento de una sentencia del plazo dentro del cual se permite, en principio, la revocación de un acto ilegal por parte de la Institución de la que éste emane.

41 La obligación de la Institución comunitaria de cumplir una sentencia anulatoria dictada por el Juez comunitario resulta del artículo 176 del Tratado. El Tribunal de Justicia ha reconocido que dicho cumplimiento exige la adopción de cierto número de medidas administrativas y no puede normalmente efectuarse de manera inmediata, y que la Institución dispone de un plazo razonable para atenerse a una sen-

tencia que anule una de sus Decisiones. La cuestión de si el plazo ha sido o no razonable depende de la naturaleza de las medidas que habían de adoptarse y de las contingencias propias de cada caso (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de enero de 1984, Turner/Comisión, 266/82, Rec. p. 1, apartados 5 y 6; véase también, en un contexto legislativo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo, C-21/94, Rec. p. I-1827, apartado 33).

42 Por lo que se refiere a la revocación de un acto administrativo por parte de la Institución de la que emane dicho acto, el Tribunal de Justicia ha reconocido a las Instituciones comunitarias el derecho a revocar en un plazo razonable un acto que adolezca de ilegalidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. p. 749, apartado 10; de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión, 15/85, Rec. p. 1005, apartado 12, y de 20 de junio de 1991, Cargill/Comisión, C-248/89, Rec. p. I-2987, apartado 20). Dicha jurisprudencia se refiere a las situaciones en las cuales la autoridad descubre, por sí misma, la ilegalidad de un acto, y el plazo debe contarse a partir de la fecha de adopción del acto ilegal.

43 Por lo que se refiere al presente caso, la alegación de la parte demandante que se refiere al período anterior a la anulación de la primera Decisión no puede ser acogida. Como ya ha establecido el Tribunal de Primera Instancia (véase apartado 32 *supra)*, la Comisión estaba obligada, a raíz de la anulación de la primera Decisión por el Tribunal de Justicia, a volver a examinar todos los datos disponibles en el momento de adoptarse el acto y a adoptar una nueva Decisión sobre la solicitud de pago del saldo. No se trata, por lo tanto, en el presente caso, de una revocación de un acto por la Institución, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado anterior. Por consiguiente, el período transcurrido antes de la anulación de la primera Decisión carece de toda pertinencia en el contexto de la apreciación de la regularidad de la segunda Decisión que se discute en el presente caso.

44 El plazo pertinente en el caso de autos para el examen del presente motivo es el transcurrido entre la fecha en que se pronunció la sentencia anulatoria, el 7 de mayo de 1991, y la de adopción de la nueva Decisión, el 12 de julio de 1994, esto

es, un período de treinta y ocho meses o de más de tres años. Más concretamente, el FSE sólo inició nueve meses después de pronunciarse la sentencia anulatoria la reconstrucción y el examen del expediente que, después de llevarse a cabo la delegación de control y la consulta de las autoridades nacionales, dio lugar a una Decisión final veintinueve meses más tarde.

45 La cuestión de si el plazo en el que se ha cumplido la sentencia anulatoria ha sido razonable debe apreciarse caso por caso. Lo razonable del plazo depende de la naturaleza de las medidas que hayan de adoptarse así como de las contingencias propias de cada caso. Por consiguiente, en el presente supuesto, hay que tener en cuenta las diferentes etapas que integraron el procedimiento de decisión.

46 Pues bien, como ya se ha señalado, la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-304/89 determinó la inexistencia de la reconstrucción de los hechos que sirvió de base para la primera Decisión. Además, se habían vuelto dudosas la exactitud y la suficiente exhaustividad de los datos utilizados en la primera Decisión. En tales circunstancias, fue necesario volver a configurar los datos del expediente. Dicha tarea, que estuvo orientada y condicionada por sospechas de irregularidades, incluyó la organización de una delegación de control en Portugal, el análisis de los datos recogidos y varias consultas a las autoridades portuguesas. Las autoridades nacionales oyeron, a su vez, a la parte demandante en relación con los proyectos de Decisión de la Comisión. El Tribunal de Primera Instancia considera, a la vista de las circunstancias particulares que acaban de exponerse, que el procedimiento fue largo, pero que su duración no rebasó un plazo razonable.

47 En cualquier caso, cuando se trata de un recurso de anulación, un plazo, incluso no razonable, no puede, en sí mismo, determinar la ilegalidad de la Decisión objeto del litigio y, de este modo, justificar su anulación en virtud de una violación del principio de seguridad jurídica. Un retraso sufrido en el desarrollo de un procedimiento de cumplimiento de una sentencia no puede afectar, por sí solo, a la validez del acto al que da lugar, ya que, si dicho acto fuera anulado únicamente en razón

de su carácter tardío, se haría imposible adoptar un acto válido, dado que el acto que hubiera de sustituir al acto anulado no podría ser menos tardío que éste (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de junio de 1996, Vela Palacios/CES, T-150/94, RecFP p. II-877, apartado 44).

48 Por todos estos motivos, el Tribunal de Primera Instancia concluye que el plazo que transcurrió en el presente caso no provocó una vulneración del principio de seguridad jurídica.

49 También este motivo debe desestimarse.

50 Resulta de cuanto queda expuesto que se debe desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

51 Aun cuando hayan sido desestimadas las pretensiones de la parte demandante, debe no obstante tenerse en cuenta, para la decisión sobre las costas, la falta de diligencia de la parte demandada y, en particular, la circunstancia de que no se había cerciorado de la exactitud y de la suficiente exhaustividad de los datos utilizados en la primera Decisión, así como el hecho de que no había consultado a las autoridades nacionales en aquel contexto. En efecto, los avatares del procedimiento de decisión, según quedan descritos anteriormente, hicieron que la parte demandante se viera durante mucho tiempo en la incertidumbre sobre su derecho a obtener la totalidad de la ayuda económica que le había sido concedida. En tales circunstancias, no puede reprocharse a la parte demandante haber acudido al Tribunal de Primera Instancia para que se examinara dicha conducta y se extrajeran sus consecuencias. Procede, por consiguiente, declarar que el litigio fue propiciado en su origen por la conducta de la parte demandada.

52 Así pues, procede aplicar el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, según el cual, el Tribunal de Primera Instancia podrá condenar a una parte, incluso a la vencedora, a reembolsar a la otra los gastos de un procedimiento provocado por su propia conducta (véanse, *mutatis mutandis,* la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1983, List/Comisión, 263/81, Rec. p. 103, apartados 30 y 31, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de octubre de 1996, Efisol/Comisión, T-336/94, Rec. p. II-1343, apartados 38 y 39), y condenar a la Comisión al pago de todas las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a la Comisión al pago de todas las costas.

Saggio Tiili Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de marzo de 1997.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Saggio