SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 7 de noviembre de 1997 *

En el asunto T-84/96,

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, sociedad portuguesa, con domicilio social en Lisboa, representada por el Sr. Miguel Ferrão Castelo Branco, y posteriormente por el Sr. João Caniço Gomes, Abogados de Lisboa, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ François Brouxel, 6, rue Zithe,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Maria Teresa Figueira y el Sr. Knut Simonsson, 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 de la Decisión PT-C(95)543 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1995, por la que se reduce una ayuda financiera,

* Lengua de procedimiento: portugués.

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; C. P. Briët y A. Potocki, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico del litigio

1 Según la letra a) del apartado 2 del artículo 1 de la Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 38; EE 05/04, p. 26), el Fondo Social Europeo participará en la financiación de acciones de formación y orientación profesional.

2 La aprobación por la Comisión de una solicitud de financiación llevará aparejada, según el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE, referente a

las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 1; EE 05/04, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento»), el abono de un anticipo del 50 % de la ayuda concedida, en la fecha prevista para el comienzo de la operación de formación.

3 En virtud del apartado 4 de esa misma disposición, en las solicitudes de pago del saldo irá incluido un informe detallado sobre el contenido, los resultados y los aspectos financieros de la operación de que se trate. El Estado miembro interesado certificará la exactitud fáctica y contable de los datos que figuren en las solicitudes de pago.

4 A tenor del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, cuando la ayuda del Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «Fondo») no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir la ayuda, después de haber dado al Estado miembro de que se trate la oportunidad de formular sus observaciones.

5 Por último, el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento dispone que, sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros, la Comisión podrá efectuar comprobaciones *in situ*.

Antecedentes de hecho del litigio

6 Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, que ejerce su actividad en el comercio y la industria del papel y en el sector de las artes gráficas, celebró, junto con un grupo de empresas del sector, un contrato con un promotor, Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (en lo sucesivo, «Partex»), cuyo objeto era la organización de una acción de formación común durante el ejercicio de 1987.

7 El Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu de Lisboa (en lo sucesivo, «DAFSE») formuló, en beneficio del grupo de empresas de que se trata, una solicitud de ayuda del Fondo, registrada por la Comisión el 20 de octubre de 1986.

8 Mediante Decisión de 30 de abril de 1987, la Comisión aprobó dicho proyecto de formación y concedió a Partex, en nombre de las entidades interesadas, un importe global de ayuda de 300.665.191 ESC, de los que 71.309.280 ESC fueron en beneficio de Cipeke.

9 La acción de la demandante consistió en dos cursos remunerados de formación profesional, impartidos en el sector de las artes gráficas y destinados, respectivamente, a empleados en presupuestos gráficos y a técnicos en fotomecánica.

10 Mediante contratos de prestación de servicios firmados, respectivamente, el 31 de diciembre de 1986, el 24 de abril de 1987 y el 30 de abril de 1987, Cipeke había encomendado la acción de formación, mediante subcontratación, a las empresas Partex, Cetase y Quadriforma, reservándose únicamente una función de vigilancia de las decisiones adoptadas por dichas empresas. Otras dos sociedades, Gráfica Monumental y Parageste, participaron asimismo en las acciones de formación de Cipeke.

11 Una vez finalizada la acción de formación, la demandante presentó al DAFSE el informe de valoración cuantitativo y cualitativo, así como una solicitud definitiva de pago del saldo. Tras señalar, mediante escrito de 10 de enero de 1990, la existencia de determinada cuantía de gastos no subvencionables, la Comisión, mediante Decisión de 2 de marzo de 1990, redujo la cuantía de la ayuda inicialmente concedida.

12 Habiendo recurrido la demandante, el Tribunal de Justicia anuló dicha Decisión por motivación insuficiente (sentencia de 4 de junio de 1992, Cipeke/Comisión, C-189/90, Rec. p. I-3573, apartados 21 a 23), después de haber considerado que, si bien la demandante pudo efectivamente tener conocimiento del importe total de la reducción, ignoraba en cambio la lista exacta de las partidas o rúbricas afectadas, el desglose por partidas de la reducción y el modo de cálculo de dicha reducción.

13 En ejecución de la referida sentencia, la Comisión incoó un procedimiento con vistas a adoptar una nueva Decisión respecto de la demandante. A tal efecto, el 7 de julio de 1993 la interesada fue objeto de una inspección comunitaria.

14 Mediante escrito nº 6045 de 24 de marzo de 1994 (en lo sucesivo, «escrito nº 6045»), la Comisión comunicó al DAFSE que el nuevo examen de la solicitud de pago del saldo de Cipeke había revelado que una parte de la ayuda del Fondo no había sido utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la Decisión de aprobación.

15 En dicho escrito, la Comisión indicó que Cipeke había subcontratado las acciones de formación con diversas entidades, las cuales habían facturado determinados servicios. A juicio de la Comisión, en el marco de la inspección pudo comprobarse, según informaciones procedentes del principal responsable del promotor, que el papel de intermediario de éste había sido totalmente inútil y había dado lugar a un incremento injustificado de los gastos declarados.

16 La Institución estimó que el total de los gastos no subvencionables de la demandante se elevaba a 19.725.390 ESC y que debía devolverse a la Comisión la cantidad de 4.267.218 ESC.

17 La Institución pidió al DAFSE que formulara sus observaciones, con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento. A tales efectos, mediante escrito de 11 de abril de 1994, el DAFSE requirió a la demandante para que se pronunciara sobre el proyecto de reducción, y transmitió también dicho proyecto a Partex, titular del expediente.

18 Mediante escrito de 21 de abril de 1994, Partex pidió que la Decisión que había de dictarse confirmara que las cantidades por ella facturadas podían ser objeto de ayuda. La demandante, por su parte, mediante escrito de 26 de abril de 1994 enviada al DAFSE, mantuvo en su integridad su solicitud de pago del saldo final del proyecto.

19 Mediante escrito de 13 de mayo de 1994, el DAFSE formuló sus observaciones sobre el proyecto de Decisión.

20 Mediante Decisión PT-C(95)543, de 12 de diciembre de 1995, la Comisión redujo efectivamente la ayuda financiera del Fondo y ordenó la devolución de la cantidad de 4.267.218 ESC.

21 Mediante escrito de 21 de marzo de 1996, recibido por la demandante el 23 de marzo siguiente, el DAFSE informó de la referida Decisión a la demandante y le instó a devolver al Fondo la citada cantidad.

Procedimiento

22 En tales circunstancias, mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de mayo de 1996, la demandante interpuso un recurso de anulación contra la Decisión de reducir la ayuda.

23 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia ese mismo día, la demandante formuló, con arreglo al artículo 185 del Tratado CE, una demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión adoptada. Mediante auto de 8 de octubre de 1996 (T-84/96 R, Rec. p. II-1315), el Presidente del Tribunal de Primera Instancia desestimó dicha demanda y decidió reservar la decisión sobre las costas.

24 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

25 La vista se celebró el 26 de septiembre de 1997. Fueron oídos los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

26 La demandante solicita la anulación del acto impugnado, con todas las consecuencias jurídicas que de ello se deriven.

27 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

1) Declare infundado, por falta de prueba, el recurso de la demandante y lo desestime.

2) Condene en costas a la demandante.

Sobre el objeto del litigio

28 Es preciso hacer constar que las pretensiones formuladas en la demanda contienen las siguientes indicaciones:

«Por ello, el acto impugnado incurre en vicios sustanciales de forma (artículo 190 del Tratado CE), lo que implica su nulidad, la cual se alega aquí y deberá ser declarada, por lo que dicho acto no podrá tener efecto alguno (artículo 173 del Tratado CE)».

29 No obstante, cabe considerar que algunas pretensiones de la demanda cuestionan en realidad la procedencia de la Decisión impugnada. En efecto, la demandante alega, en su escrito de demanda, que las conclusiones de la Comisión carecen de fundamento (punto 38), que se basan en cálculos hipotéticos (punto 40) o que los cálculos de la Comisión en cuanto al carácter no subvencionable de determinados gastos no se hicieron de manera razonable (punto 41), y, por último, que las cantidades consideradas no subvencionables estaban previstas en el proyecto inicial (punto 45).

30 Tales pretensiones, sin embargo, no están lo suficientemente articuladas para cumplir lo prescrito en la letra c) del apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento, a cuyo tenor toda demanda deberá contener, entre otras cosas, la exposición sumaria de los motivos invocados. A este respecto, es preciso hacer constar que la parte demandante no aduce ningún motivo que se refiera expresamente a la procedencia de la Decisión.

31 En efecto, según reiterada jurisprudencia, la exposición de un motivo debe ser suficientemente clara y precisa para permitir al Tribunal ejercer su control jurisdiccional y a la parte demandada preparar su defensa. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la Justicia, es necesario, pues, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un motivo resulten, al menos de forma sumaria, pero de una forma coherente y comprensible, de la demanda misma (auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20).

32 La imprecisión de la exposición de las pretensiones de la demandante en su escrito de demanda indujo a la Comisión a considerar que el motivo basado en la motivación insuficiente era el único motivo invocado en el escrito de demanda, de manera que dicha Institución se limitó a responder a ese motivo en su escrito de contestación. Así pues, en el punto 13 de dicho escrito, la Comisión sostuvo que la circunstancia de que la demandante no esté de acuerdo con la Decisión impugnada no debe confundirse con la inexistencia o insuficiencia de motivación.

33 Este Tribunal de Primera Instancia no puede tomar en consideración las observaciones que la demandante formuló en su escrito de 26 de abril de 1994 sobre el proyecto de Decisión de reducir la ayuda y a las que se remite en el punto 42 de su escrito de demanda. En efecto, tal remisión global a otros escritos, aunque anexos a la demanda, no puede paliar la inexistencia de elementos esenciales de los fundamentos de Derecho que deben figuran en la demanda misma (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 28, y de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca, C-52/90, Rec. p. I-2187, apartados 17 y siguientes).

34 Es cierto que, en lo que atañe a puntos específicos, cabe apoyar y completar el cuerpo de la demanda mediante remisiones a extractos de documentos que figuren en anexo, pero no incumbe al Tribunal de Primera Instancia buscar e identificar, en los anexos, los motivos que éste podría considerar que constituyen el fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental (autos del Tribunal de Primera Instancia de 24 de marzo de 1993, Benzler/Comisión, T-72/92, Rec. p. II-347, apartado 19, y De Hoe/Comisión, antes citado, apartado 22).

35 Por ello, este Tribunal de Primera Instancia considera que la demanda, tal como fue sometida a su apreciación, no le permite ejercer su control jurisdiccional sobre la procedencia de la Decisión impugnada, y que tal demanda impidió a la parte demandada articular eficazmente su defensa a este respecto.

36 Es verdad que la demandante cuestionó asimismo, en la fase de réplica y en la vista, la procedencia de la motivación de la Decisión impugnada. No obstante, tal motivo debe considerarse nuevo, puesto que no cabe considerarlo como la ampliación del motivo basado en la motivación insuficiente, debido precisamente a la distinción que procede efectuar entre ambos (véase el apartado 32 *supra*).

37 Pues bien, del apartado 2 del artículo 48 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia resulta que en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, salvo en el supuesto, que no se da en el caso de autos, de que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, apartado 39).

38 De las precedentes consideraciones resulta que el motivo basado en la insuficiente motivación de la Decisión impugnada es el único motivo invocado válidamente ante este Tribunal de Primera Instancia.

Sobre la motivación de la Decisión

Alegaciones de las partes

39 En su escrito de demanda, la demandante sostiene que las conclusiones expuestas en el escrito nº 6045, que constituyen la fundamentación de la Decisión impugnada, son contradictorias, ambiguas, incoherentes y desprovistas de fundamento. No indican de un modo objetivo y exacto de qué manera se calculó la cuantía de los gastos no subvencionables. En esta medida, la Decisión impugnada no resulta conforme con los requisitos formulados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Cipeke/Comisión, antes citada.

40 Según la demandante, la Comisión basó sus conclusiones en cálculos hipotéticos, que, respecto a los gastos vinculados a la preparación de los cursos, conducen a cuantías mucho menos elevadas que las correspondientes a la media de los gastos realizados por todos los demás beneficiarios de la ayuda de que se trata. Los cálculos de la Comisión sobre el carácter no subvencionable de determinados gastos no se realizaron de un modo razonable, como ya tuvo ocasión de subrayar la demandante en su escrito de 26 de abril de 1994, anexo a la demanda y de la que constituye parte integrante.

41 En su réplica, la demandante añade que la Decisión impugnada no indica ni el modo de cálculo ni los criterios que la Comisión aplicó para reducir la ayuda financiera (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 1992, Consorgan/

Comisión, C-181/90, Rec. p. I-3557, apartados 15 a 25; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, Lisrestal y otros/Comisión, T-450/93, Rec. p. II-1177, apartado 52).

42 Las justificaciones aducidas para reducir la cuantía de la ayuda inicialmente concedida, tal como se desprenden de las conclusiones de la inspección y de las observaciones del Estado portugués, se basan, según la demandante, en meros razonamientos hipotéticos y en presunciones, siendo así que las justificaciones aducidas para reducir la cuantía de la ayuda debieran establecerse con certeza y con la suficiente claridad.

43 La Comisión objeta en lo sustancial que la demandante no ha acreditado el carácter hipotético, inexacto y subjetivo de unos cálculos que ella, por el contrario, elaboró minuciosamente y con seriedad a resultas de la inspección.

44 Según la Comisión, el escrito nº 6045, cuyas conclusiones constituyen el fundamento de la Decisión impugnada, como la propia demandante indica en el punto 37 de la demanda, precisa con suficiente claridad y transparencia los métodos de cálculo y las reglas aplicadas, tales como el criterio del carácter razonable de los gastos, que llevaron a dicha Institución a reducir la ayuda del Fondo.

45 Dicho escrito puso en conocimiento de la interesada no sólo la cuantía total de la reducción, sino también la lista exacta de las partidas en las que se practicaron tales reducciones, las diferentes cuantías por partida y por empresa subcontratista, así como el modo de cálculo de dicha reducción. Por último, concluye la Comisión, las reducciones efectuadas fueron acreditadas con certeza y con la suficiente claridad, al menos en la medida en que fue posible hacerlo teniendo en cuenta los elementos que la demandante puso a disposición de la misión de inspección.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

46 Con carácter liminar, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado ha de reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la Institución de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Juez comunitario pueda ejercer su control (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 1997, The Irish Farmers Association y otros, C-22/94, Rec. p. I-1809, apartado 39; sentencia Lisrestal y otros/Comisión, antes citada, apartado 52).

47 De lo anterior se deduce que la inexistencia o insuficiencia de motivación constituye un motivo basado en vicios sustanciales de forma, distinto, en cuanto tal, del motivo basado en la inexactitud de los fundamentos de la Decisión impugnada, cuyo control forma parte, por el contrario, del examen de la procedencia de dicha Decisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de octubre de 1996, Vecchi/Comisión, T-356/94, RecFP p. II-1251, apartado 82).

48 En el caso de autos, basta con indicar que la Decisión impugnada, tal como se explicita en el escrito nº 6045, desarrolla, a lo largo de varias páginas, una exposición circunstanciada de las razones en las que, acertada o equivocadamente, se basó la Comisión para fundamentar la reducción de diferentes rúbricas de los gastos considerados no subvencionables y las modalidades de cálculo de tales reducciones. De este modo, se dio a la demandante la oportunidad de conocer tanto la cuantía total de la reducción como las rúbricas afectadas, el desglose por rúbrica de las reducciones y el modo de cálculo de dichas reducciones, con arreglo a los principios formulados por la sentencia Cipeke/Comisión, antes citada.

49 Resulta, pues, que la motivación de la Decisión impugnada indica de un modo claro y coherente las consideraciones de hecho y de Derecho en las que se basa la justificación legal de las reducciones efectuadas, con independencia de la procedencia de tales consideraciones, que, como antes se indicó, no forma parte del control del carácter suficiente de la motivación, sino del examen del fondo del litigio.

50 Por ello, procede desestimar por infundado el motivo basado en la motivación insuficiente de la Decisión impugnada.

51 De lo anterior se deduce que debe desestimarse el recurso.

Costas

52 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, y al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la demandante, procede condenar a ésta en costas, incluidas las causadas en el procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la demandante, incluidas las causadas en el procedimiento sobre medidas provisionales.

Vesterdorf Briët Potocki

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de noviembre de 1997.

El Secretario El Presidente

H. Jung B. Vesterdorf