SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 16 de julio de 1998 *

En el asunto T-81/97,

Regione Toscana, representada por el Sr. Vito Vacchi y la Sra. Lucia Bora, Abogados de Florencia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Paolo Benocci, 50, rue de Vianden,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Paolo Ziotti, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Alberto Dal Ferro, Abogado de Vicenza, 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 una demanda de anulación de varios actos de la Comisión relativos a la ayuda financiera concedida al Proyecto n° 88.20. IT.006.0 (obras para el abastecimiento de agua potable en Toscana),

* Lengua de procedimiento: italiano.

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

integrado por la Sra. V. Tiili, Presidenta, y los Sres.: C. P. Briët y A. Potocki, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de abril de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que dieron lugar al recurso y desarrollo del procedimiento

1 En el marco del Reglamento (CEE) nº 2088/85 del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los Programas integrados mediterráneos (DO L 197, p. 1; EE 14/02, p. 3), la Comisión aprobó, mediante Decisión de 27 de octubre de 1988, el Proyecto nº 88.20. IT.006.0, relativo a las obras para el abastecimiento de agua potable en Toscana. De esta forma, la Comisión se comprometió a financiar el Proyecto hasta un importe de 676.742.000 LIT.

2 Dichas obras debían realizarse inicialmente entre octubre de 1988 y octubre de 1990. Aplazadas en varias ocasiones, no comenzaron hasta el 20 de septiembre de 1990.

3 A petición de la Regione Toscana, la Comisión autorizó en dos ocasiones el aplazamiento de la fecha de terminación de las obras.

4 Mediante un escrito de 21 de noviembre de 1994, firmado por el director del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y dirigido al Presidente del Consejo de Ministros italiano y a la Regione Toscana, la Comisión indicó que la solicitud de pago definitivo, para el proyecto de que se trata, debía llegarle a más tardar el 31 de marzo de 1995. Se fundaba para ello en el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación» (DO L 374, p. 25), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 44) (en lo sucesivo, «artículo 10 antes citado»).

5 Este artículo está redactado en los siguientes términos: «[...] la Comisión liberará de oficio, a más tardar el 30 de septiembre de 1995, las partes de los importes comprometidos en virtud de la concesión de ayuda para los proyectos decididos por la Comisión antes del 1 de enero de 1989 en virtud [del] Reglamento [...] (CEE) nº 2088/85 [...], y que no hayan sido objeto de una solicitud de pago definitivo antes de la fecha del 31 de marzo de 1995 [...]»

6 El 31 de marzo de 1995, la Regione Toscana dirigió un escrito a la Comisión, con el fin de obtener el pago del saldo definitivo. La Comisión recibió dicho escrito el 4 de abril de 1995.

7 Ante la falta de respuesta de la Comisión y al no haber recibido el pago solicitado, la demandante dirigió a la Comisión, el 19 de noviembre de 1996, un escrito en el que reiteraba su solicitud.

8 La Comisión respondió al mismo mediante otro escrito de 31 de enero de 1997, que llegó a la demandante el 7 de febrero de 1997. En dicho escrito recordaba que la solicitud de pago definitivo debía llegarle a más tardar el 31 de marzo de 1995,

conforme a su nota de 21 de noviembre de 1994. Pues bien, en el presente caso, el escrito de la demandante de 31 de marzo de 1995 no le había llegado hasta el 4 de abril de 1995 y los documentos contables dirigidos por el Ministerio tan sólo habían llegado el 29 de mayo de 1995. La Comisión afirmaba que los importes correspondientes habían sido liberados de oficio el 30 de septiembre de 1995, conforme al artículo 10 antes citado.

9 En estas circunstancias, mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de abril de 1997, la demandante interpuso el presente recurso.

10 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral.

11 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 28 de abril de 1998.

Pretensiones de las partes

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

— Anule la nota de la Comisión de 21 de noviembre de 1994.

— Anule el acto de la Comisión, que nunca le fue comunicado, por el que se liberaba la aportación comunitaria acordada al Proyecto nº 88.20. IT.006.0.

— Anule la nota de la Comisión de 31 de enero de 1997.

— Condene en costas a la parte demandada.

13 La Comisión solicita al Tribunal e Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

14 La Comisión afirma que debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

15 En su opinión, debe declararse la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra el escrito de 21 de noviembre de 1994, al no haber impugnado la demandante su legalidad dentro de los plazos señalados, aun en el supuesto de que dicho escrito hubiera de calificarse de decisión.

16 Además, la Comisión afirma que el escrito de 31 de enero de 1997 no hacía sino recordar, como ya se había indicado en el anterior escrito de 21 de noviembre de 1994, el carácter perentorio del plazo del 31 de marzo de 1995, resultante del

artículo 10 antes citado, carácter que la demandante no cuestiona y en relación con el cual ésta no invoca circunstancia alguna de fuerza mayor. Ya que el citado plazo es perentorio, se puede aplicar automáticamente, sin necesidad de que la Comisión adopte ninguna decisión motivada.

17 Puesto que el escrito de 31 de enero de 1997 constituye tan sólo un acto confirmatorio, debe declararse asimismo la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra él (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión, asuntos acumulados 166/86 y 220/86, Rec. p. 6473, apartado 16).

18 En su escrito de réplica, la demandante objeta, en sustancia, que el escrito de 31 de enero de 1997 no puede ser considerado como un acto puramente confirmatorio del de 21 de noviembre de 1994.

19 Efectivamente, en primer lugar, el escrito de 21 de noviembre de 1994 no tiene carácter decisorio puesto que contiene únicamente una interpretación, restrictiva, del artículo 10 antes citado. Se trata tan sólo de un acto de trámite puramente interno que no es susceptible de producir efectos jurídicos frente a la demandante. Por otra parte, en la fecha de la nota no se había presentado la solicitud de pago definitivo.

20 En segundo lugar, un acto confirmatorio supone una identidad de objeto entre el acto inicial y el acto posterior (en particular, sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1970, Elz/Comisión, 58/69, Rec. p. 507). Pues bien, en el presente caso, el escrito de 21 de noviembre de 1994 no dispone para nada la pérdida del derecho a la aportación y la liberación del importe, ya que las citadas consecuencias derivan exclusivamente del escrito de 31 de enero de 1997.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

21 Según reiterada jurisprudencia, constituyen actos o decisiones susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sensiblemente su situación jurídica (en particular, sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9).

22 Este no es el caso de un acto mediante el cual la Comisión se limita a dar su interpretación de una disposición reglamentaria. Una manifestación de opinión escrita, procedente de una Institución comunitaria, no puede constituir una decisión que pueda ser objeto de un recurso de anulación, por cuanto no es susceptible de producir efectos jurídicos y tampoco está destinada a producir tales efectos (sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1980, Sucrimex y Westzucker/Comisión, 133/79, Rec. p. 1299, y de 27 de septiembre de 1988, Reino Unido/Comisión, 114/86, Rec. p. 5289, y auto del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1989, Italia/Comisión, 151/88, Rec. p. 1255).

23 Efectivamente, en tales circunstancias, no es la interpretación del Reglamento propuesta por la Comisión lo que puede producir efectos jurídicos, sino más bien su aplicación a una situación determinada.

24 En el presente caso, el escrito de 21 de noviembre de 1994 indicaba, por lo que se refiere al Proyecto nº 88.20. IT.006.0: «de conformidad con el artículo 10 [antes citado], las solicitudes de pago definitivas deberán llegar a la Comisión Europea antes de y a más tardar el 31 de marzo de 1995».

25 De esta forma, del tenor literal del citado escrito se desprende que éste constituía tan sólo un recordatorio de las disposiciones pertinentes de la normativa aplicable,

en la forma que las interpreta la Comisión. Además, puesto que el escrito en cuestión es varios meses anterior a la solicitud de pago definitivo de la Regione Toscana, no puede considerarse como una Decisión mediante la cual la Comisión respondiera a tal solicitud.

26 En estas circunstancias, el escrito de la Comisión de 21 de noviembre de 1994, que contenía una interpretación del artículo 10 antes citado, era puramente informativo y no modificaba, en sí mismo, la situación jurídica de la demandante. Por consiguiente, como lo reconoció la demandante en la fase de réplica, dicho escrito no puede calificarse de acto susceptible de recurso en el sentido del artículo 173 del Tratado, debiendo declararse la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto contra él.

27 Por lo que se refiere al escrito de 31 de enero de 1997, debe destacarse que, lejos de limitarse a recordar el carácter perentorio del plazo del 31 de marzo de 1995, resultante del artículo 10 antes citado, traduce la aplicación que la Comisión hizo del mismo en la situación concreta de la demandante. Al comprobar que, en el presente caso, esta última no había respetado el plazo de caducidad, la Comisión le privó de la aportación financiera que le había concedido inicialmente.

28 De ello se deduce que el escrito de 31 de enero de 1997, en el que se declaraba que la demandante había incurrido en caducidad, es un acto susceptible de recurso con arreglo al artículo 173 del Tratado. Por consiguiente, debe declararse la admisibilidad del presente recurso en la medida en que versa sobre la decisión contenida en dicho escrito.

29 Finalmente, por lo que se refiere al acto de liberación de los importes en cuestión, debe señalarse que, en virtud del artículo 10 antes citado, se produce de oficio, si los referidos importes no han sido objeto de una solicitud de pago definitivo antes del 31 de marzo de 1995. De ello se desprende que la liberación de dichos importes no es sino la consecuencia ineludible de la declaración de pérdida del derecho a la aportación financiera concedida anteriormente por la Comisión. Por tanto, la liberación de los importes no produce, como tal, ningún efecto jurídico propio frente a la demandante.

30 Por lo tanto, debe declararse la inadmisibilidad de la pretensión de anulación del acto mediante el cual la Comisión procedió de oficio a liberar los importes, después de haber comprobado la inobservancia del plazo de caducidad del 31 de marzo de 1995.

31 Del conjunto de estos datos se deduce que sólo puede declararse la admisibilidad del recurso en la medida que se haya interpuesto contra la decisión, contenida en el escrito de 31 de enero de 1997, por el que se declaraba que la demandante había perdido el derecho a beneficiarse de la aportación financiera.

Sobre el fondo

32 Con carácter principal, la demandante alega que la Comisión ha ignorado los términos del artículo 10 antes citado. Subsidiariamente, afirma que se han violado los principios de proporcionalidad y de confianza legítima.

Sobre el motivo principal, basado en una infracción del artículo 10 antes citado

Alegaciones de las partes

33 La demandante recuerda que el artículo 10 antes citado versa sobre los importes comprometidos que no hayan sido objeto de una solicitud de pago definitiva antes del 31 de marzo de 1995. Esta norma contempla únicamente la fecha límite de envío de las solicitudes, y no la fecha límite de recepción de éstas por la Comisión.

34 Por consiguiente, la Comisión ha contravenido lo dispuesto en el artículo 10 antes citado, fundándose en que la solicitud de la Regione Toscana no le llegó hasta el 4 de abril de 1995.

35 Según la jurisprudencia, la sanción consistente en la pérdida del derecho a la ayuda sólo encuentra su justificación en la necesidad de garantizar una buena gestión del Fondo Social. De esta forma, la disposición en la que se prevé un plazo para presentar la solicitud de ayuda tan sólo se ajusta al principio de proporcionalidad en la medida en que se haya considerado que la observancia de los plazos previstos resulta indispensable para garantizar el buen funcionamiento del sistema de ayudas (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 1992, Pressler, C-319/90, Rec. p. I-203, y conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en dicha sentencia, p. I-209). Pues bien, en el presente caso, la interpretación dada por la Comisión al artículo 10 antes citado, no puede considerarse indispensable para garantizar el buen funcionamiento del sistema de ayudas.

36 Con carácter preliminar, la Comisión subraya que la finalidad del artículo 10 antes citado es garantizar una buena gestión de las financiaciones destinadas, en particular, a los Programas integrados mediterráneos, con el fin de evitar que se perpetúen los procedimientos relativos a unos proyectos que hubieran debido estar ya finalizados hace muchos años.

37 Afirma, en primer lugar, que el sentido del artículo 10 antes citado quedó aclarado en la nota que dirigió a la demandante el 21 de noviembre de 1994. Incumbía a ésta impugnar su legalidad, caso de no compartir la interpretación que en ella se hacía.

38 Además, la jurisprudencia en materia de seguridad jurídica y de plazos de caducidad carece de ambigüedad, precisamente en el ámbito de los Fondos estructurales (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 1982, Alemania/Comisión, 44/81, Rec. p. 1855, apartados 15 a 17). Pues bien, con arreglo a los criterios utilizados por esta jurisprudencia, el artículo 10 antes citado indica, de forma clara y precisa, tanto el plazo que debe observarse como la sanción de pérdida del derecho a la ayuda vinculada a su incumplimiento. Además, la nota de la Comisión de

21 de noviembre de 1994 ponía en conocimiento de la demandante, sin posibles equívocos, la interpretación dada por la Comisión al artículo 10. Por consiguiente, el contexto jurídico era claro y la demandante lo conocía.

39 Finalmente, la Comisión recuerda que otros Reglamentos relativos a los Fondos estructurales contienen disposiciones análogas a las del artículo 10 antes citado. Pues bien, los Estados tomaron parte en la elaboración de dichas normas, por lo cual cabe pensar que éstas fueron objeto de un examen en profundidad en el que participaron las instancias de los organismos públicos interesados.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

40 En el presente caso, no se discute que el escrito de la demandante de 31 de marzo de 1995 fue dirigido a la Comisión en esta fecha y que la Comisión lo recibió el 4 de abril siguiente.

41 En la vista, la Comisión puso en duda que dicho escrito de 31 de marzo de 1995 pueda constituir una solicitud en el sentido del artículo 10 antes citado. Sin embargo, de los escritos de la parte demandada se deduce que dicho motivo no fue invocado en el procedimiento escrito. Por el contrario, la Comisión, en repetidas ocasiones, calificó dicho escrito de solicitud. De ello se desprende que el motivo es nuevo, en el sentido del apartado 2 del artículo 48 del Reglamento de Procedimiento, debiendo, por lo tanto, declararse su inadmisibilidad, al no haberse fundado en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

42 Del escrito de 31 de enero de 1997 se desprende, además, que la Comisión denegó la solicitud de la demandante por cuanto ésta no le había llegado antes del vencimiento del plazo establecido en el artículo 10 antes citado, es decir, el 31 de marzo de 1995.

43 En consecuencia, el presente motivo se limita a la cuestión de si debe entenderse que la fecha fijada en el citado artículo 10 es la del envío de las solicitudes de pago definitivo o la de su recepción por la Comisión.

44 Procede destacar, en primer lugar, que ni el tenor literal de la disposición de que se trata, ni los considerandos del Reglamento nº 2085/93, de 20 de julio de 1993, antes citado, como tampoco los trabajos preparatorios para su adopción permiten dar preferencia a una u otra de las citadas interpretaciones.

45 Además resulta que, en lo esencial, las alegaciones expuestas por la Comisión no permiten responder al motivo de la demandante.

46 Efectivamente, dichas alegaciones pretenden demostrar que el plazo fijado en el artículo 10 antes citado tiene carácter imperativo, que consideraciones de orden público y de buena administración imponen tener en cuenta un plazo perentorio y que, por otra parte, en otros Reglamentos similares se ha fijado un plazo similar o incluso que el plazo de caducidad así establecido se ajusta a las exigencias de la jurisprudencia, puesto que indica claramente las sanciones que acarrea su incumplimiento.

47 Sin embargo, la demandante precisamente no niega la existencia de un plazo perentorio, sino más bien la interpretación que la Comisión ha dado del mismo (véanse los apartados 33 y 34 *supra)* al afirmar que era aplicable en la fecha límite de recepción de la solicitud de pago definitivo.

48 No obstante, la Comisión sostiene que ya con su nota de 21 de noviembre de 1994 había puesto en conocimiento de la demandante la interpretación que daba del artículo 10 antes citado. Si la demandante no compartía dicha interpretación, debía impugnar el citado escrito.

49 No puede acogerse esta alegación. En primer lugar, como ya se ha declarado (véase el apartado 26 *supra*), el escrito de 21 de noviembre de 1994 no constituía un acto susceptible de recurso de anulación. En segundo lugar, incumbe exclusivamente al Juez comunitario interpretar una disposición comunitaria, de forma que no puede considerarse que las orientaciones seguidas por la Comisión tengan un valor jurídico cierto.

50 Este Tribunal de Primera Instancia considera que debe entenderse que la fecha límite establecida en el artículo 10 antes citado es la fecha de envío de una solicitud.

51 En efecto, dicha interpretación garantiza, en primer lugar, la igualdad de trato entre los posibles solicitantes, dado que asegura un plazo límite idéntico, sea cual fuere la lejanía geográfica de los beneficiarios y el tiempo de transmisión necesario.

52 En segundo lugar, habida cuenta de las consecuencias radicales que se derivan, en virtud del artículo 10 antes citado, del incumplimiento del plazo legal, la seguridad jurídica obliga a tener en cuenta, en interés de los posibles beneficiarios, la fecha de envío de la solicitud; en efecto, los posibles beneficiarios controlan únicamente la fecha de envío de la solicitud, cuya prueba pueden conseguir, y no la duración de la transmisión de esta misma solicitud. La posibilidad que deriva de ello, de que la Comisión no reciba hasta unos días después las solicitudes de los beneficiarios, no puede considerarse que perjudique al efecto útil de un plazo perentorio y a las exigencias de una sana administración del presupuesto comunitario.

53 A la vista del conjunto de estos datos, procede anular la decisión de la Comisión contenida en el escrito de 31 de enero de 1997, sin que sea necesario pronunciarse sobre los motivos subsidiarios formulados por la demandante.

Costas

54 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. Habida cuenta de que las tres pretensiones de anulación formuladas por la demandante tenían en realidad el mismo objeto, a saber, la anulación del acto que se oponía al examen de su solicitud de pago definitivo, no procede aplicar las disposiciones del apartado 3 de este mismo artículo. En consecuencia, procede condenar a la parte demandada al pago de todas las costas, al haberlo solicitado así la parte demandante, a pesar de que se haya declarado la inadmisibilidad parcial del recurso.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) Anular la decisión contenida en el escrito de 31 de enero de 1997.

2) Declarar la inadmisibilidad del recurso en todo lo demás.

3) Condenar en costas a la Comisión.

Tiili Briët Potocki

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de julio de 1998.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

V. Tiili