CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 12 de julio de 2001 [1]

I. Introducción

1. El presente recurso de casación contra una sentencia desestimatoria de un recurso de anulación del Tribunal de Primera Instancia se refiere a la impugnación de una resolución por la que la Comisión suprimió en 1996 una ayuda financiera concedida en 1990 en el marco del FEOGA, sección «Orientación». La Comisión constató junto con las autoridades italianas, que algunas de las prestaciones por las que se habían solicitado las ayudas se habían realizado con anterioridad a la recepción de la solicitud por parte de la Comisión, por lo cual, en virtud de las disposiciones comunitarias vigentes, la CE no puede conceder, por regla general, las ayudas económicas. La demandante en primera instancia alega que, a pesar de ello, el gasto hubiera podido considerarse subvencionable, puesto que la acción había tenido lugar dentro de los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud. El litigio también versa sobre la cuestión de si se puede suprimir en su totalidad una ayuda concedida para distintas inversiones cuando el solicitante ha falseado algunos de los datos, o si sólo puede retirarse aquella parte respecto de la cual se falsearon los datos.

II. Marco jurídico

2. Las disposiciones citadas a continuación en los puntos 7 a 11 son especialmente relevantes para el presente caso. Las demás normas tienen la finalidad de facilitar su ordenación sistemática y dar una visión de conjunto.

3. Conserve Italia presentó su solicitud para percibir ayudas en 1988 con arreglo al Reglamento (CEE) nº 355/77. El Reglamento (CEE) nº 2515/85 establece los datos que deben figurar en la solicitud y enumera los documentos que deben acompañarla. El documento de trabajo VI/1216/86 de la Comisión fija en particular qué proyectos pueden beneficiarse de las ayudas en el marco del Reglamento nº 355/77 y precisa los requisitos adicionales y las prácticas de concesión.

1 — Lengua original: alemán.

4. El Reglamento nº 355/77 fue sustituido por el Reglamento nº 4256/88 en el marco de la coordinación de los distintos Fondos estructurales (FEOGA, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo). Sin embargo, tras la adopción del Reglamento nº 866/90, el Reglamento nº 355/99 siguió en vigor hasta el 1 de enero de 1990.

5. El Reglamento nº 4256/88 se refiere a su vez únicamente al FEOGA y debe interpretarse en relación con el Reglamento nº 4253/88, que establece reglas comunes para la administración de todos los Fondos estructurales.

1. *Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas* [2]

6. Este Reglamento prevé en el artículo 1, apartado 3, el artículo 2 y el artículo 6, apartado 1, letra a), los proyectos que pueden ser subvencionados por el FEOGA, sección «Orientación», y con qué finalidad.

7. El artículo 19, apartado 2, establece:

«[...] la Comisión podrá decidir *suspender, reducir o suprimir* [3] la contribución del Fondo [...]

— cuando el proyecto no se ejecute tal como estaba previsto o

— cuando no se cumplan las condiciones exigidas,

— [...]

[...]

La Comisión procederá a la recuperación de las sumas cuyo pago no estuviera o ya no esté justificado.»

2. *Reglamento (CEE) nº 2515/85 de la Comisión, de 23 de julio de 1985, relativo a las solicitudes de contribución del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», para proyectos de mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los*

2 — DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239.

3 — El subrayado es mío.

productos agrícolas y los productos de la pesca [4]

[...]

8. Las solicitudes presentadas con arreglo al Reglamento nº 355/77 deben contener en virtud del artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento los datos detallados en sus anexos y junto con las solicitudes deben presentarse los documentos que allí se enumeran. En el número 5.3 del impreso de solicitud a rellenar por el solicitante debe indicarse si éste se compromete a no iniciar la ejecución de su proyecto antes de que el FEOGA, sección «Orientación», reciba su solicitud. Según las explicaciones relativas a este número, no es posible conceder ayudas para aquellos proyectos cuya ejecución hubiese comenzado antes de presentarse la solicitud en la Comisión.

B.1. Medidas que deben excluirse en su totalidad

[...]

5. Acciones y obras comenzadas antes de la presentación de la solicitud, exceptuando:

a) [...]

3. *Documento de trabajo nº VI/1216/86, relativo a la determinación del máximo importe posible de las ayudas del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Orientación, en el ámbito del Reglamento nº 355/77 del Consejo*

b) la compra de máquinas, aparatos y material de construcción, incluidas las estructuras metálicas y elementos prefabricados (pedido y suministro), a condición de que el montaje, la instalación, la incorporación, y las obras *in situ* en lo que respecta al material de construcción no hayan sido efectuados antes de la presentación de la solicitud de ayuda;

9. Los pasajes del documento de trabajo relevantes para el caso dicen:

«I. Medidas que deben excluirse del cálculo de la participación máxima

c) el coste de adquisición de equipos y maquinaria que hayan sido examinados con anterioridad a la solicitud;

4 — DO L 243, p. 1, EE 03/37, p. 166.

d) [...]

Las acciones comprendidas en las letras a) y b) son subvencionables, mientras que las acciones comprendidas en las letras c) y d) no son subvencionables, pero no implican el rechazo del proyecto. Cualquier otra acción u obra comenzada antes de presentar la solicitud relativa al proyecto implicará el rechazo del mismo.

[...]

12. Los gastos de alquiler de equipo y las inversiones financiadas a través de un arrendamiento financiero (leasing). Por ejemplo: gastos de alquiler de máquinas Tetra Pak; proyecto financiado en su totalidad o en parte a través de un arrendamiento financiero.

Sin embargo, dichas inversiones pueden considerarse subvencionables si el contrato de arrendamiento [...] prevé que el beneficiario adquirirá la propiedad del equipo alquilado o de la acción financiada en los cinco años que siguen a la fecha de concesión de la ayuda. Este plazo se reducirá a cuatro años para los proyectos financiados a partir de 1985.

[...]»

4. *Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo por una parte a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales, y por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes* [5]

10. El artículo 15, apartado 2, de este Reglamento establece:

«2. Salvo lo dispuesto en el artículo 33 [...] un gasto no podrá ser considerado computable para la ayuda de los Fondos si se produce antes de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente por parte de la Comisión.

No obstante, para la cofinanciación de los proyectos y de los regímenes de ayudas, un gasto *podrá* [6] ser considerado elegible para la ayuda de los *Fondos si tiene lugar dentro de los seis meses que preceden la fecha de recepción por la Comisión de la correspondiente solicitud.*» [7]

5 — DO L 374, p. 1.
6 — El subrayado es mío.
7 — El subrayado es mío.

11. El artículo 24 lleva el título «*Reducción, suspensión y supresión* [8] *de la ayuda*» y dice:

«1. Si la realización de una acción o medida no pareciere justificar más que una parte de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un examen apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las demás autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción, que presenten en un plazo determinado sus observaciones.

2. Tras este examen, la Comisión podrá *reducir o suspender* [9] la ayuda para la acción o medida de que se trate si el examen confirmare la existencia de una irregularidad y, en particular, de una modificación importante que afecte las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiere pedido la aprobación de la Comisión.

3. Toda cantidad que dé lugar a una devolución de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión [...]»

5. Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo, de 19 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» [10]

12. El artículo 10 de dicho Reglamento dice:

«1. El Consejo, a propuesta de la Comisión y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 43 del Tratado decidirá a más tardar el 31 de diciembre de 1989 las modalidades y condiciones de la contribución del Fondo a las medidas de mejora de las condiciones de comercialización y transformación de los productos agrícolas y silvícolas [...]

2. Queda derogado el Reglamento (CEE) nº 355/77, con efectos a partir de la fecha de entrada en vigor de la Decisión del Consejo contemplada en el apartado 1.

[...]

3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las disposiciones de los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento (CEE)

8 — El subrayado es mío.
9 — El subrayado es mío.
10 — DO L 374, p. 25.

nº 355/77 seguirán siendo aplicables a los proyectos presentados [...]

4. [...]»

13. El Consejo aprobó el Reglamento (CEE) nº 866/90, de 29 marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas [11] basándose en el apartado 1 de la disposición antes mencionada. Este Reglamento deroga, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2, antes citado, el Reglamento nº 355/77.

14. El régimen excepcional del artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88 fue suprimido con efectos a partir del 3 de agosto de 1993 por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 julio de 1993, que modifica el Reglamento nº 4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88. [12]

III. Hechos

15. De los apartados de la sentencia que a continuación se enumeran resultan los siguientes hechos:

«20. El 27 de octubre de 1988 la Comisión recibió una solicitud de concesión de una ayuda del FEOGA, presentada por el Gobierno italiano al amparo del Reglamento nº 355/77. La solicitud había sido presentada inicialmente, por cuenta de Fedital SpA (en lo sucesivo, "Fedital"), por la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, agrupación de cooperativas agrarias que, hasta su liquidación en mayo de 1991, gestionó gran parte del sector agroalimentario italiano. La ayuda solicitada estaba destinada a un proyecto de desarrollo, racionalización y modernización técnica de un establecimiento de Fedital situado en el municipio de Massa Lombarda.

[...]

22. El 31 de diciembre de 1989, mientras se estaba examinando la solicitud, Fedital vendió su establecimiento de Massa Lombarda a Colombani Lusuco SpA, sociedad que también estaba controlada por la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari. La razón social de la sociedad adquirente fue modificada a continuación y pasó a ser "Massalombarda Colombani SpA" (en lo sucesivo, "Massalombarda Colombani"). El 18 de octubre de 1994, esta última sociedad fue vendida a Frabi SpA (que pasó a llamarse en adelante Finconserve SpA), sociedad financiera del grupo Conserve Italia Soc. Coop. arl (en lo sucesivo, "Conserve Italia"), parte demandante en el presente asunto. [...]

23. El 23 de marzo de 1990, la Comisión solicitó a Fedital que precisara la

11 — DO L 91, p. 1.
12 — DO L 193, p. 20.

naturaleza, el coste y las fechas de inicio y de terminación de las obras que había que financiar, e indicara si las había iniciado antes de la fecha en que la Comisión recibió la solicitud (27 de octubre de 1988). La Comisión solicitó igualmente el balance del año 1988 y una copia de los contratos de venta relativos a las sucesivas transmisiones de la sociedad.

24. Massalombarda Colombani respondió, el 17 de abril de 1990, que las obras habían comenzado el 31 de octubre de 1988 y finalizado antes del 30 de junio de 1990, y adjuntó a su respuesta copias de los contratos. Uno de ellos, firmado el 22 de diciembre de 1988, se refería a la venta de una máquina de envasado de marca Tetra Pak.

25. Mediante decisión de 29 de junio de 1990, la Comisión concedió a Massalombarda Colombani una ayuda de un importe de 2.002.932.326 ITL, para una inversión global de 8.036.600.000 ITL (en lo sucesivo, "decisión de concesión de la ayuda").

26. Mediante decisión de 18 de noviembre de 1991, el Gobierno italiano concedió a Massalombarda Colombani una subvención de 2.008.000.000 ITL, complementaria de la ayuda financiera del FEOGA.

27. El 22 de noviembre de 1991, las autoridades italianas efectuaron la inspección final de las obras, que fueron aprobadas por corresponder globalmente a los requisitos establecidos en la decisión de concesión de la ayuda.

28. Tras unas inspecciones efectuadas conjuntamente por las autoridades italianas y la Comisión en marzo de 1993 y entre el 26 y el 30 de septiembre de 1994, esta última observó que determinadas compras y obras se habían efectuado antes de la fecha de recepción de la solicitud de ayuda y que, a diferencia de la copia del contrato de compra de una máquina Tetra Pak que le había sido enviada el 17 de abril de 1990 en respuesta a su solicitud de información de 23 de marzo de 1990, el original indicaba que dicha máquina se encontraba ya instalada en el establecimiento del comprador, en virtud de un contrato de alquiler, antes de la fecha de recepción de la solicitud. Además, numerosos albaranes de entrega de máquinas adquiridas como parte del proyecto llevaban una fecha anterior a la fecha de recepción de la solicitud, y en otros casos faltaban los albaranes.

29. En un fax enviado a la Comisión el 3 de noviembre de 1994, las autoridades italianas se declararon favorables a la apertura de un procedimiento de supresión de la ayuda concedida por el FEOGA, habida cuenta de la gravedad de las irregularidades observadas.

30. El 22 de mayo de 1995, la Comisión informó a Massalombarda Colombani y a las autoridades italianas de su intención de incoar dicho procedimiento y recuperar las cantidades abonadas indebidamente, dándoles la oportunidad de presentar sus observaciones al respecto.

31. Massalombarda Colombani presentó sus observaciones el 3 de agosto y el 22 de septiembre de 1995. En ellas subrayó que, aunque efectivamente había comprado ciertos bienes de equipo antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda, se trataba de compras efectuadas a prueba. Reconoció por otra parte que el proyecto incluía algunas obras efectuadas antes de que se solicitara la ayuda. Tras una entrevista con los funcionarios de los servicios competentes de la Comisión celebrada el 19 de enero de 1996, la sociedad presentó un escrito complementario el 27 de febrero de 1996.

32. El 3 de octubre de 1996, la Comisión adoptó la decisión C(96) 2760, por la que se suprime la ayuda concedida a la sociedad Massalombarda Colombani con arreglo a la decisión de la Comisión C(90) 950/356, de 29 de junio de 1990, relativa a la concesión de la ayuda del FEOGA, sección "Orientación", en el marco del proyecto nº 90.41.IT.109.0, basado en el Reglamento nº 355/77 y denominado "Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)" (en lo sucesivo, "decisión impugnada").

33. Las razones en las que se basa principalmente dicha decisión son las siguientes:

"considerando que la ayuda se concedió basándose esencialmente en la descripción técnica de las obras previstas y en el período de realización de las mismas que se recogía en el expediente anexo a la solicitud de ayuda y citado en el texto de la decisión;

[...]

considerando que, con ocasión de dicha inspección se comprobó que ciertas compras se habían efectuado ya con carácter definitivo y que ciertas obras habían sido realizadas con anterioridad a la fecha en la que la Comisión recibió la solicitud de ayuda procedente del beneficiario, es decir antes del 27 de octubre de 1988, y que ello supone una vulneración del compromiso suscrito por el beneficiario, conforme a lo dispuesto en la página 5 del anexo A del Reglamento [...] nº 2515/85 [...], en la propia solicitud de ayuda;

considerando que ha quedado acreditado igualmente que se ha falsificado un contrato de compra de una máquina

de envasado Tetra Pak en el intento de disimular el hecho de que la máquina se encontraba ya instalada en el establecimiento con anterioridad a la fecha en que se recibió la solicitud de ayuda;

[...]

considerando que, con arreglo a las informaciones mencionadas más arriba, las irregularidades observadas afectan a las condiciones de ejecución del proyecto de que se trata [...]"».

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y su sentencia

16. El 23 de diciembre de 1996 Conserve Italia interpuso demanda contra la decisión de la Comisión.

La parte demandante solicitaba al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anulase la decisión impugnada.

— Anulase, en la medida en que resultase necesario, cualquier otro acto conexo con la decisión impugnada, en particular el documento de trabajo.

— Condenase en costas a la Comisión.

En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia, la parte demandante precisó, no obstante que su solicitud de anulación de todos los actos conexos con la decisión impugnada y en particular el documento de trabajo, se basaba en el artículo 184 del Tratado CE (actualmente artículo 241 CE).

La Comisión solicitó al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declarase la inadmisibilidad de la pretensión de anular, en la medida en que resultase necesario, el documento de trabajo.

— Desestimase el recurso en todo lo demás.

— Condenase en costas a la demandante.

17. En apoyo de su recurso, la demandante alegó numerosas infracciones de normas jurídicas de aplicación del Tratado CE y, en particular, del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, del punto B.1, apartados 5 y 12, del documento de trabajo y del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88. En dichos motivos reprochaba en particular a la Comisión el haber violado los principios de legalidad de la sanción, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad y el haber incurrido en desviación de poder. Por último, la demandante invocaba igualmente como motivo un vicio sustancial de forma, alegando que la decisión impugnada adolece de una motivación insuficiente.

1. *Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88*

18. Según lo expuesto en la sentencia recurrida, a este respecto Conserve Italia manifestó lo siguiente:

«43. Según la demandante, el requisito del punto 5.3 de las "Notas explicativas por epígrafe" del anexo A del Reglamento nº 2515/85, según el cual "los proyectos que se comiencen antes de que la solicitud sea recibida por la Comisión no podrán recibir ayudas", debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, pues la decisión de la Comisión por la que se considera o no subvencionable el proyecto se encuentra regulada por dicha disposición.

44. En su opinión, los términos "gasto" y "si tiene lugar", utilizados en el párrafo segundo de dicho artículo, [...] indican que es preciso tomar como referencia la fecha de pago de las compras u obras o, como mínimo, la fecha de emisión de la factura.

45. En el presente caso, afirma la demandante, todos los pagos se efectuaron con posterioridad a la fecha en que la Comisión recibió la solicitud de ayuda (27 de octubre de 1988), todas las facturas llevan una fecha posterior al comienzo de las obras, que tuvo lugar, según su escrito de demanda, el 1 de octubre de 1988, y no se expidió ningún albarán de entrega en una fecha anterior en más de seis meses a esta última. Por consiguiente, todos los gastos controvertidos eran subvencionables.

46. Además, según la demandante, la sociedad beneficiaria no efectuó nunca declaraciones falsas sobre la fecha de las compras o de las obras. Las operaciones realizadas antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda (en particular el contrato de alquiler de la máquina Tetra Pak) no habían sido objeto de contratos definitivos, sino únicamente de contactos preliminares o de contratos sometidos a una condición suspensiva.

47. Por último, en opinión de la demandante, al suprimir la ayuda controvertida basándose en criterios diferentes de los que establece el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, la demandada violó el principio de protección de la confianza legítima [...]»

19. A este respecto el Tribunal de Primera Instancia señaló:

«59. [...] el artículo 19, apartado 2, [del] Reglamento [nº 355/77] dispone que la Comisión podrá decidir suspender, reducir o suprimir la ayuda "cuando el proyecto no se ejecute tal como estaba previsto" y "cuando no se cumplan las condiciones exigidas".

60. Esta última disposición no precisa cuáles son esas condiciones, pero en ella se hace una referencia explícita a "las condiciones financieras, o de otro tipo, exigidas para cada proyecto". De ello se deduce que la mencionada expresión comprende todas las condiciones que se han impuesto en un proyecto, tanto si son de naturaleza técnica o financiera como si obligan a respetar un determinado plazo.

61. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2515/85 establece que "las solicitudes de ayuda del FEOGA, Sección 'Orientación', [...] deberán incluir los datos y documentos indicados en los anexos". De ello se deduce que la fuerza de obligar de las indicaciones que figuran en el formulario de solicitud de ayuda, en particular de las relativas al compromiso que el solicitante de la ayuda debe asumir al presentar su solicitud, examinado a la luz de lo dispuesto en el punto 5.3 de las "Notas explicativas por epígrafe" del anexo A de dicho Reglamento [...], es idéntica a la de las disposiciones del Reglamento del que los modelos y notas explicativas constituyen un anexo (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93, T-232/94, T-233/94 y T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 84). Más aún, la sociedad Massalombarda Colombani asumió, con su propia firma, el compromiso personal expreso, solemne y unívoco de no iniciar las obras antes de que el FEOGA, sección "Orientación", hubiera recibido la solicitud de ayuda. Al aceptarlo la Comisión, dicho compromiso pasó a ser parte integrante del acto de concesión de la ayuda y asumió la fuerza jurídica de este último. Por tanto, la observancia del plazo contemplado en el mencionado compromiso, destinado en particular a asegurar la seguridad jurídica y la igualdad de trato entre quienes soliciten ayudas, constituye una condición exigida, en el sentido del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, y el hecho de no respetarla significa que el proyecto subvencionado no se ha ejecutado tal como estaba previsto.

62. Sin embargo, dicho compromiso —en los términos en que se recoge en el formulario de solicitud de ayuda y en

que fue asumido por la sociedad beneficiaria al presentar su solicitud— no hace referencia al período de seis meses previo a la recepción de la solicitud. Procede examinar por tanto si, tal como sostiene la demandante, la entrada en vigor del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, que se produjo el 1 de enero de 1989, modificó dicho compromiso, permitiendo que los gastos se efectuaran dentro de los seis meses que preceden a la fecha de recepción de la solicitud por parte de la Comisión.

63. Del texto del artículo 15, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 4253/88 y del término "podrá", que figura en su segundo párrafo, se deduce que, por regla general, un gasto se considera subvencionable si se produjo con posterioridad a la fecha en que la Comisión recibió la solicitud correspondiente. Únicamente a título excepcional se faculta a la Comisión para que considere subvencionable un gasto si tuvo lugar en los seis meses que preceden a la fecha en que dicha Institución recibió la solicitud.

64. En la decisión de concesión de la ayuda [...], la Comisión aprobó la solicitud que contenía el compromiso personal de la sociedad beneficiaria de no iniciar las obras antes de la recepción de la solicitud de ayuda, sin referirse a una eventual intención de ejercitar la facultad prevista por el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88.

65. Aunque se aceptara la tesis de que el compromiso debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, el criterio que debería tomarse en consideración para determinar la fecha en la que pueden comenzar las obras sería, a menos que la Comisión indicara lo contrario, el establecido en el párrafo primero de dicha disposición.

66. Es preciso por tanto identificar la fecha que debe tomarse en consideración para determinar si las obras se iniciaron antes que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda, conforme al compromiso suscrito al presentar la solicitud de ayuda controvertida. En especial, se trata de analizar si, tal como sostiene la demandante, dicha fecha es la fecha de pago de las primeras compras y obras subvencionadas o bien, en su caso, la fecha de facturación de las mismas.

67. En un proyecto de inversión subvencionado, la celebración de contratos, aunque estén sometidos a condición suspensiva, afecta de manera decisiva a las modalidades de ejecución del proyecto. Por tanto, tales contratos constituyen medidas de ejecución del proyecto y, en consecuencia, es la celebración de los mismos la que determina la fecha de inicio de las obras, a efectos del compromiso suscrito por el beneficiario.

68. Pues bien, la demandante no niega que, antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda, se celebraron contratos relativos a unas máquinas incluidas en el proyecto subvencionado.

69. En consecuencia, la sociedad beneficiaria violó el compromiso de no iniciar la ejecución del proyecto antes de dicha fecha, compromiso asumido en el formulario de solicitud. De ello se sigue que no se cumplió una de las condiciones exigidas por la decisión de concesión de la ayuda, y que el proyecto no se ejecutó tal como estaba previsto.

70. No es posible acoger la tesis de la demandante de que la fecha pertinente es la fecha de pago o, al menos, la de expedición de la factura. Resulta en efecto dudoso que la sociedad beneficiaria de la ayuda haya podido creer que el proyecto no comenzaba a ser ejecutado mientras no se expidieran o abonaran las facturas. Aun en el supuesto de que la sociedad beneficiaria de la ayuda no hubiera tenido intención alguna de defraudar, habría debido al menos experimentar ciertas dudas sobre la interpretación que ella hacía del compromiso de no comenzar la ejecución del proyecto antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda. En un caso de tales características, su obligación era informarse sobre el alcance del compromiso que se le exigía, no sólo para no comprometerse a la ligera, sino también para evitar todo riesgo de inducir a error a la Comisión.

71. Los solicitantes de ayudas y los beneficiarios de las mismas están obligados a asegurarse de que proporcionan a la Comisión informaciones fiables que no pueden inducirla a error, pues de otro modo el sistema de control y comprobación establecido para verificar si se han cumplido los requisitos de concesión de la ayuda no podría funcionar correctamente. En efecto, sin informaciones fiables, podrían recibir ayudas proyectos que no cumplen los requisitos exigidos. De ello se deduce que la obligación de los solicitantes y beneficiarios de las ayudas de informar y actuar de buena fe resulta inherente al sistema de ayudas del FEOGA y esencial para el buen funcionamiento del mismo.

72. Constituye una violación de dicha obligación, y por tanto de la normativa aplicable, el hecho de disimular informaciones relativas a la fecha de inicio de los trabajos o de presentarlas de un modo que induzca a error a la Comisión, como ha ocurrido en el presente asunto.

73. No cabe por tanto reprochar a la demandada una infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88.

74. La violación del principio de protección de la confianza legítima que se imputa a la demandada parte de la

premisa de que se ha infringido el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, y las razones que acaban de exponerse privan de fundamento a las alegaciones de la demandante sobre la supuesta infracción de dicha disposición, por lo que procede desestimar igualmente la mencionada imputación.

— Falsificación del contrato de compra de una máquina de envasado

75. La demandante reconoce que la copia del contrato de venta de una máquina de envasado Tetra Pak presentada a la Comisión en respuesta a su solicitud de información no contenía una anotación, que figuraba en el original, según la cual la máquina en cuestión ya se encontraba instalada en el establecimiento de la sociedad beneficiaria en virtud de un contrato de alquiler (véase el apartado 49 *supra)* en la fecha en que la Comisión recibió la solicitud de ayuda.

76. La sociedad beneficiaria de la ayuda habría debido suponer que para que la Comisión ejerciera correctamente sus competencias resultaba indispensable una información completa sobre dicho contrato, sobre todo teniendo en cuenta que dicha Institución había solicitado informaciones al respecto. Por consiguiente, la sociedad beneficiaria debía presentar una copia de dicho contrato fiel al original (véase el apartado 71 *supra).* La presentación de una copia inexacta del contrato constituye una irregularidad manifiesta y grave que, si no puede calificarse de dolosa, como mínimo revela una grave negligencia.

77. En contra de lo que afirma la demandante, dicha irregularidad puede haber influido en el importe de la ayuda. En efecto, tal como se deduce del título del Reglamento nº 355/77, de su cuarto considerando y de las disposiciones de su título II, la finalidad del mismo consiste en mejorar las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas. La mejora se aprecia comparando la situación que resultará de la acción subvencionada con la que existía antes del inicio del proyecto. Dado que la ejecución del proyecto no puede iniciarse antes de que la Comisión reciba la solicitud de ayuda, la mejora debe apreciarse tomando como referencia la situación anterior a dicha fecha. Ahora bien, cabe la posibilidad de que la compra definitiva de una máquina de envasado ya instalada en el establecimiento de la sociedad beneficiaria en virtud de un contrato de alquiler no constituya una mejora. En todo caso, la demandante no ha demostrado que la compra de la máquina supusiera una mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas considerados.

78. El documento de trabajo no permite concluir que la irregularidad de que se trata carece de repercusión. Por una parte, en el supuesto de que el punto B.1, apartado 5, letra b), de dicho documento de trabajo se aplique a máquinas del tipo de las que aquí se

consideran, únicamente se aplicará, en todo caso, a las máquinas aún no instaladas en el momento de presentar la solicitud de ayuda, y no es éste el caso en el presente asunto. Por otra parte, el punto B.1, apartado 12, del documento de trabajo prevé que las inversiones financiadas a través de un leasing sólo serán subvencionables cuando el contrato prevea que el beneficiario adquirirá la propiedad de la maquinaria financiada en los cinco años que siguen a la fecha de concesión de la ayuda. En el caso de autos, el contrato de alquiler no contenía cláusulas que previeran una transmisión de la propiedad dentro de ese plazo.

[...]

80. Se deduce del conjunto de consideraciones precedentes que procede desestimar los motivos basados en la infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 y del punto B.1, apartados 5 y 12, del documento de trabajo.»

2. *Sobre la base legal de la supresión de la ayuda y la supuesta infracción del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88*

20. Conserve Italia alegó ante el Tribunal del Primera Instancia que el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 no es aplicable al caso de autos, dado que las irregularidades observadas no afectaron a las condiciones de ejecución de la acción. Con carácter subsidiario señaló que el artículo 24, apartado 2, no contempla la posibilidad de suprimir una ayuda, sino únicamente la de reducirla o suspenderla. Por lo tanto, la decisión impugnada es ilegal, ya que carece por completo de base legal.

21. A este respecto el Tribunal de Primera Instancia manifestó en su sentencia:

«90. De lo indicado en los apartados 69 y 72 a 76 *supra* se deduce que la sociedad beneficiaria de la ayuda no ejecutó el proyecto tal como estaba previsto, y que algunas de las condiciones exigidas no se cumplieron. Pues bien, el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 permite a la Comisión suspender, reducir o suprimir una ayuda previamente concedida cuando el proyecto no se haya ejecutado tal como estaba previsto o cuando no se hayan cumplido algunas de las condiciones exigidas. Por consiguiente, dicha disposición constituye un fundamento adecuado para la adopción de la decisión impugnada.

91. Las infracciones que se han considerado acreditadas en los apartados 69 y 72 a 76 *supra* constituyen irregularidades a efectos del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88. De ello se sigue que también dicha disposición resultaba aplicable al caso de autos.

92. Si bien es cierto que el tenor literal de dicho artículo 24, apartado 2, no contempla explícitamente la posibilidad de que la Comisión adopte una medida de supresión de una ayuda, no es menos cierto que dicho artículo lleva como título "Reducción, suspensión y supresión de la ayuda". Cuando existe una divergencia entre el texto de una disposición y su título, procede interpretar ambos de modo que ninguno de los términos utilizados resulte superfluo. Habida cuenta, en primer lugar, de este principio interpretativo y, en segundo lugar, de la existencia de otro texto igualmente aplicable a la ayuda de que se trata y que prevé la posibilidad de suprimir una ayuda del FEOGA en determinadas circunstancias (artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77; [...]), procede dar al artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 una interpretación tal que no resulte superfluo ninguno de los términos utilizados por el legislador, y en particular la palabra "supresión", que figura en el título de dicho artículo. Por consiguiente, dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que permite a la Comisión suprimir una ayuda del FEOGA cuando existan irregularidades, y en particular cuando se produzca una modificación importante de la acción que afecte a su naturaleza o a sus condiciones de ejecución y para la que no se hubiere solicitado previamente la aprobación de la Comisión.

93. Habiendo quedado acreditada la existencia de un fundamento que permite a la Comisión suprimir una ayuda, no es posible acoger las imputaciones de violación del principio de legalidad de las sanciones y de desviación de poder.»

3. Sobre la proporcionalidad de la supresión de la ayuda

22. Finalmente Conserve Italia alegó que la decisión impugnada es desproporcionada, dado que las irregularidades que se le imputan no han supuesto diferencia alguna entre el proyecto aprobado y la acción realizada y no tenían su origen en una intención fraudulenta o en una tentativa de obtener una ayuda financiera superior al importe de las inversiones realizadas.

23. El Tribunal de Primera Instancia resolvió lo siguiente:

«101. El principio de proporcionalidad, consagrado por el párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado CE (actualmente artículo 5 CE), exige, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido [...]

102. El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente que, tratándose de la evaluación de una situación compleja, como es el caso en materia de política agrícola común (véase en este sentido, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 1977,

Roquette, 29/77, Rec. p. 1835, apartado 19), las instituciones comunitarias gozan de una amplia facultad de apreciación. Al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el juez debe limitarse a examinar si adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la Institución ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación [...]

103. El Tribunal de Justicia ha indicado además que las obligaciones cuyo cumplimiento es de fundamental importancia para el buen funcionamiento del sistema comunitario pueden sancionarse con la pérdida de un derecho concedido por la normativa comunitaria, como el derecho a una ayuda (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 1995, Cereol Italia, C-104/94, Rec. p. I-2983, apartado 24, y la jurisprudencia que allí se cita).

104. Tal como se recordó en el apartado 77 *supra*, el Reglamento nº 355/77 tiene por objeto fomentar la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas, mejora que se aprecia comparando la situación que resultará de la acción financiada con la existente antes del comienzo del proyecto. Se deduce igualmente del séptimo considerando del Reglamento nº 355/77 que el legislador ha querido establecer un procedimiento de control eficaz para garantizar el respecto por parte de los beneficiarios de las condiciones impuestas al conceder ayudas del FEOGA. Se deduce por último del apartado 71 *supra* que el que los solicitantes de ayudas y los beneficiarios de las mismas proporcionen informaciones fiables y que no puedan inducir a error a la Comisión resulta indispensable para un correcto funcionamiento del sistema de control y comprobación, establecido a fin de verificar, entre otras cosas, si se ha cumplido la condición de no comenzar el proyecto antes de que la Comisión haya recibido la solicitud de ayuda.

105. En la vista, la demandante reconoció, por una parte, que unas obras por importe de 1.780.663.116 ITL habían comenzado antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda y, por otra, que la irregularidad relativa al contrato de venta de la máquina de envasado Tetra Pak correspondía a un importe de 470.000.000 ITL, lo que supone un total de 2.250.663.116 ITL. Dado que la subvención otorgada por el FEOGA era de 2.002.932.326 ITL y la inversión global de 8.036.600.000 ITL, las irregularidades denunciadas representan pues un 112 % del importe de la ayuda y un 28 % de la inversión total. El hecho de que la demandante no respetara su compromiso de no iniciar los trabajos antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda, no informara de ello a dicha Institución y, en respuesta a una solicitud de información de la Comisión, presentara una copia inexacta del contrato de venta de una máquina incluida en el proyecto subvencionado constituye una serie de graves incumplimientos de obligaciones esenciales.

106. Si bien es cierto que las circunstancias del presente asunto difieren de las que este Tribunal examinó en el asunto que dio lugar a la sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, citada en el apartado 61 *supra*, la Comisión pudo sin embargo considerar razonablemente que toda medida distinta de la supresión de la ayuda entrañaba el riesgo de constituir una incitación al fraude. En efecto, los beneficiarios podrían verse tentados de proporcionar informaciones falsas o de ocultar determinadas informaciones a fin de inflar artificialmente el importe de la inversión subvencionable y obtener así una ayuda financiera comunitaria mayor, sin otro riesgo que una mera reducción de la ayuda en el importe correspondiente a la parte de la inversión que no cumpliera alguno de los requisitos para la concesión de la ayuda.

107. Procede desestimar igualmente la alegación de la demandante de que la supresión de la ayuda resulta desproporcionada porque las irregularidades denunciadas son imputables a Fedital y no a ella misma. En efecto, la demandante asumió los derechos y obligaciones de Fedital a raíz de las transmisiones sucesivas mencionadas [...].

108. [...]

109. En consecuencia, la demandante no ha demostrado que, a la vista de las infracciones denunciadas y del objetivo perseguido por la normativa de que se trata, la supresión de la ayuda fuera desproporcionada.»

V. El recurso y su apreciación

24. La recurrente alega cuatro motivos en su escrito presentado el 22 de diciembre de 1999:

— la vulneración del artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, segundo guión, del Reglamento nº 355/77;

— la vulneración del artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88;

— la interpretación incorrecta del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 así como del punto B.1, número 5, del documento de trabajo VI/1216/86;

— la violación de los principios de proporcionalidad y de la prohibición de discriminación.

1. *Sobre el motivo basado en la vulneración del artículo 19, apartado 2, número 2, párrafo segundo, segundo guión, del Reglamento nº 355/77*

a) Alegaciones de las partes

i) Conserve Italia

25. La demandante niega la imputación de no haber cumplido ciertas condiciones. Critica la interpretación, en su opinión errónea, del término «ejecución del proyecto». Lo determinante no es la fecha de pedido de la máquina Tetra Pak ni la celebración de un contrato, como el Tribunal de Primera Instancia había supuesto en el apartado 67 de la sentencia recurrida, sino la fecha de pago de los bienes y servicios.

26. Alega que la tesis del Tribunal de Primera Instancia no puede basarse en el documento de trabajo VI/1216/86 de la Comisión. En ningún pasaje el documento se indica que la fecha de celebración del contrato es la fecha relevante.

27. Conserve Italia entiende que la elección del momento del pago también es compatible con el número 5.3 del anexo A del Reglamento nº 2515/85. Este Reglamento únicamente establece que los proyectos que hubieran comenzado a ejecutarse con anterioridad a la recepción de la solicitud por parte de la Comisión no son subvencionables. Sin embargo, no establece claramente cuándo se entiende que un proyecto ha comenzado a ejecutarse.

28. En estas circunstancias, la recurrente alega la violación del principio de protección de la confianza legítima. Afirma que, tanto para ella como para la Comisión, el documento de trabajo VI/1216/86 constituye el punto de referencia, según el cual la adquisición de máquinas antes de la recepción de la solicitud por parte de la Comisión es lícita.

29. Aunque Conserve Italia admite, respecto de la máquina Tetra Pak, que en el momento de presentar su solicitud ésta ya se encontraba en sus locales en virtud de un contrato de arrendamiento, estima que esto no está prohibido por el documento de trabajo de la Comisión y, en particular, no resulta incompatible con el punto B.1, apartado 12. Por otro lado, la posterior adquisición en propiedad ha contribuido efectivamente, en contra de la opinión que el Tribunal de Primera Instancia manifiesta en el apartado 77 de la sentencia recurrida,

a la mejora de las condiciones de transformación y de distribución de los productos agrícolas, como lo exigen las condiciones de subvención.

ii) La Comisión

30. La Comisión, por el contrario, estima acertada la interpretación que el Tribunal de Primera Instancia realiza del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77. La ejecución del proyecto comienza con la celebración de los contratos. Si se atendiera al momento del pago de las prestaciones convenidas, el perceptor de la subvención podría manipular con facilidad el momento determinante al retrasar el pago a pesar del vencimiento de la deuda.

31. Por lo que se refiere a la máquina Tetra Pak, estima, al igual que el Tribunal de Primera Instancia, que la presentación de una copia del contrato no coincidente con el original constituye una irregularidad grave. Para que la gestión de los recursos financieros funcione debidamente, es esencial que los datos que se le transmitan sean completos y verídicos.

32. Conserve Italia tampoco ha probado que la adquisición en propiedad de la máquina hubiese mejorado las circunstancias de transformación y distribución. Por lo demás, esto es irrelevante en el marco del presente recurso, ya que el Tribunal de Justicia únicamente debe resolver sobre cuestiones de Derecho. Conserve Italia no ha acreditado que el Tribunal de Primera Instancia hubiese incurrido en error de Derecho en la apreciación de la prueba. De ahí que deba incluso declararse la inadmisibilidad del recurso.

33. Finalmente, en virtud del punto B.1, apartado 5, el documento de trabajo VI/1216/86 únicamente es aplicable a máquinas que en el momento de la recepción de la solicitud aún no estuvieran instaladas en la empresa correspondiente. Además, el punto B.1, apartado 12, excluye las máquinas arrendadas de toda subvención. Por consiguiente, también por esta razón la sentencia está a salvo de incurrir en un error de Derecho.

b) Apreciación

34. Con arreglo al artículo 51, párrafo primero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, únicamente puede alegarse en el marco del recurso de casación la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia, irregularidades de procedimiento que lesionen los intereses de la parte recurrente, así como la violación del Derecho comunitario por parte del Tribunal de Primera Instancia.

35. Conserve Italia no plantea ninguna cuestión de Derecho al afirmar que la

adquisición en propiedad de la máquina Tetra Pak sí ha tenido como consecuencia la mejora de las condiciones de transformación y distribución, en contra de lo que opina el Tribunal de Primera Instancia. En particular no alega ningún error de Derecho en el marco de la apreciación de la prueba realizada por el Tribunal de Primera Instancia. En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad de este motivo.

36. Podría haberse incurrido en un error de Derecho en la interpretación del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia podría haber fijado incorrectamente el alcance de la supuesta «condición», esto es el momento en que el proyecto comenzó a ejecutarse.

37. En el marco del examen de los requisitos de aplicación del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 y del análisis de la cuestión sobre si se da, en el presente caso, una «irregularidad» en el sentido de esta disposición, el Tribunal de Primera Instancia ha señalado que la ejecución del proyecto comienza con la celebración de los contratos. [13] La celebración de los contratos con anterioridad al 27 de octubre de 1988, fecha en que la Comisión recibió la solicitud de ayuda, [14] es incompatible con la obligación contraída por Conserve Italia en la misma solicitud de no comenzar la ejecución del proyecto antes de dicha fecha. De este modo, el Tribunal de Primera Instancia ha apreciado la infracción de una «condición» en el sentido del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77.

38. Según las comprobaciones del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión recibió la solicitud de ayuda el 27 de octubre de 1988. Esta fecha es anterior al 1 de enero de 1990, fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 866/90, en virtud de su artículo 24. Por consiguiente, con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 4256/88 las disposiciones de los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 son de aplicación a la solicitud, pues el Reglamento nº 866/90 es el acto normativo a que se refiere el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 4256/88 con cuya entrada en vigor queda derogado el Reglamento nº 355/77, en virtud del artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 4256/88.

39. Por consiguiente, los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 aplicables a la solicitud de Conserve Italia no fijan el momento en que comienza a ejecutarse un proyecto. Bien es verdad que, sobre la base del artículo 13, apartado 5, se adaptó el Reglamento nº 2515/85. Este Reglamento enumera los datos que deben facilitarse al solicitar las ayudas del FEOGA. Según la primera parte del anexo A — Beneficiario (A 1), el solicitante debe indicar en el número 5.3, marcando la casilla

13 — Apartado 67 de la sentencia recurrida.

14 — Véase el apartado 20 de la sentencia recurrida.

correspondiente, si se obliga o no a no comenzar la ejecución del proyecto antes de la fecha de recepción de la solicitud por parte del FEOGA, sección Orientación. En las «Notas explicativas e instrucciones para cumplimentar las solicitudes» se indica a este respecto que no se podrán conceder ayudas para aquellos proyectos que hubiesen comenzado a ejecutarse antes de que la Comisión hubiera recibido la solicitud.

40. De estas notas explicativas se desprende que únicamente pueden subvencionarse los proyectos iniciados después de la recepción de la solicitud, sin embargo, no indican nada acerca del momento en que se entiende que comienza la ejecución de un proyecto.

41. El Tribunal de Primera Instancia tampoco fijó el momento relevante con base en estas disposiciones. En cambio, en el apartado 67 de su sentencia antes citada manifestó: «En un proyecto de inversión subvencionado, la celebración de contratos, aunque estén sometidos a condición suspensiva, afecta de manera decisiva a las modalidades de ejecución del proyecto. Por tanto, tales contratos constituyen medidas de ejecución del proyecto y, en consecuencia, es la celebración de los mismos la que determina la fecha de inicio de las obras, a efectos del compromiso suscrito por el beneficiario.»

42. Dado que Conserve Italia había celebrado contratos antes de que la Comisión recibiera su solicitud, el Tribunal de Primera Instancia entendió que se había infringido una «condición» en el sentido del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77. [15]

43. El término «condición» se traduce en la versión francesa como «conditions imposées», en la inglesa como «conditions laid down» y en la española como «condiciones exigidas». Estas versiones lingüísticas corroboran que el término «condición» debe entenderse en el sentido de requisito impuesto mediante la concesión de la decisión. Sin embargo la obligación a que se refiere el número 5.3 del anexo A del Reglamento nº 2515/85, no es un requisito que se formula tan sólo con motivo de la concesión de las ayudas, sino que es una condición que debe cumplirse ya en el momento de presentar la solicitud. De ahí que en el sentido de la terminología administrativista alemana se trate más bien de un «requisito» que de una «condición».

44. A los efectos del presente procedimiento es irrelevante la cuestión de si se trata de una «condición», como opina el Tribunal de Primera Instancia, o de un requisito que constituye un presupuesto para conceder la ayuda, ya que Conserve Italia no impugna la clasificación de la obligación como «condición». El recurso va dirigido contra la declaración de la infracción de tal «condición» o requisito. [16] Lo que se discute es la fijación del momento

15 — Véanse los apartados 61 y 69 de la sentencia recurrida, antes citada.

16 — Apartado 61 de la sentencia recurrida.

del comienzo de los trabajos en la celebración de contratos. Además, las consecuencias jurídicas son idénticas, tanto si se incumple una condición como un requisito se pierde la posibilidad de obtener una ayuda.

45. Como se ha expuesto anteriormente, los Reglamentos nº 355/77 y nº 2515/85 no contienen elementos que permitan resolver la cuestión aquí planteada. De modo que debe examinarse si del documento de trabajo VI/1216/86 de la Comisión se deduce algún elemento favorable a la recurrente.

46. Según el punto B.1, apartado 5, del documento de trabajo (véase el punto 9 *supra)* quedan excluidos en particular los trabajos y las medidas iniciadas con anterioridad a la presentación de la solicitud a excepción de las siguientes:

«[...]

b) la compra de máquinas, aparatos y material de construcción, incluidas las estructuras metálicas y elementos prefabricados *(pedido y suministro),* [17] a condición de que el montaje, la instalación, la incorporación, y las obras *in situ* en lo que respecta al material de construcción no hayan sido efectuados antes de la presentación de la solicitud de ayuda.

[...]

d) [...]

Las acciones comprendidas en las letras a) y b) son subvencionables, mientras que las acciones comprendidas en las letras c) y d) no son subvencionables, pero no implican el rechazo del proyecto. Cualquier otra acción u obra comenzada antes de presentar la solicitud relativa al proyecto implicará el rechazo del mismo.» .

47. El punto B.1, apartado 5, se refiere así expresamente al pedido y al suministro. De este apartado puede deducirse que en el caso de que no coincidan el momento en que se realiza un pedido y la entrega del mismo, debe atenderse al primero, el momento del pedido. Sin embargo, normalmente se realiza el pedido mediante la celebración de un contrato. Por lo tanto, el documento de trabajo VI/1216/86 consi-

17 — El subrayado es mío.

dera obviamente que la ejecución de un proyecto comienza con la firma de un contrato en el que se pactan ciertas prestaciones y no con el pago de las mismas.

48. Esta apreciación se basa en la consideración del Tribunal de Primera Instancia de que, como se dijo en el punto 41 *supra,* la conclusión de un contrato en el marco de un proyecto de inversiones subvencionado «[...] afecta de manera decisiva a las modalidades de ejecución del proyecto. Por tanto, tales contratos constituyen medidas de ejecución del proyecto».

49. Esta tesis también encuentra apoyo en la siguiente reflexión. Si se atendiera al momento del pago, la determinación del comienzo de la ejecución del proyecto quedaría al arbitrio del solicitante y ya no se daría una relación directa entre la inversión y la ayuda del FEOGA, puesto que la ayuda se concedería en todo caso. Con la recepción de la solicitud por la Comisión, la autoridad administrativa sabe qué proyectos se contemplan y puede, en su caso, intervenir con fines correctores. Carece de esta posibilidad cuando los contratos necesarios para la realización del proyecto de inversión se han celebrado con anterioridad y se han tomado decisiones esenciales sobre la inversión a realizar. El empleo eficaz de los medios de ayuda exige que no pueda comenzarse con la ejecución del proyecto y la celebración de contratos antes de la recepción de la solicitud de ayudas por el FEOGA.

50. Según el punto B.1, apartado 12, del documento de trabajo, además están excluidas de las ayudas: «Los gastos de alquiler de equipos y las inversiones financiadas a través de un arrendamiento financiero (leasing). Por ejemplo, gastos de alquiler de máquinas Tetra Pak; proyecto financiado en parte o en su totalidad a través de un arrendamiento financiero. Sin embargo, dichas inversiones pueden considerarse subvencionables si el contrato de arrendamiento [...] prevé que el beneficiario adquirirá la propiedad del equipo alquilado o de la acción financiada en los cinco años que siguen a la fecha de concesión de la ayuda. Este plazo se reducirá a cuatro años para los proyectos financiados a partir de 1985.»

51. Los requisitos enumerados en el punto B.1, apartado 12, no se cumplían según las constataciones fácticas realizadas por el Tribunal de Primera Instancia que no son objeto de verificación en el recurso de casación. El contrato de arrendamiento, en virtud del cual se instaló la máquina Tetra Pak en los locales de Conserve Italia con anterioridad a la solicitud de ayuda, no cumple los requisitos exigidos por esta disposición. [18] Dado que este régimen constituye una excepción, debe interpretarse estrictamente según jurisprudencia reiterada, [19] de modo que la tesis de Conserve Italia no puede fundarse en él.

18 — Véase el apartado 78 de la sentencia recurrida.

19 — Véanse respecto de este principio interpretativo, por ejemplo, las sentencias de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Irlanda (C-358/97, Rec. p. I-6301), apartado 52, y de 7 de septiembre de 1999, Gregg (C-216/97, Rec. p. I-4947), apartado 12.

52. Por estas razones, no pueden ponerse reparos, desde el punto de vista jurídico, a la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la celebración de contratos constituye el momento decisivo para el comienzo de los trabajos. En consecuencia, debe desestimarse el primer motivo del recurso.

53. En razón de las consideraciones antes expuestas también debe desestimarse la objeción que Conserve Italia deduce de la confianza legítima. El punto B.1, apartado 5, del documento de trabajo confirma la tesis de que el momento decisivo para determinar el comienzo del proyecto de inversión es el de la celebración del contrato y no el del pago de la prestación.

2. *Sobre el motivo relativo a la infracción del artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88 (véase el punto 14 supra)*

a) Alegaciones de las partes

i) Conserve Italia

54. Conserve Italia manifiesta que el Tribunal de Primera Instancia no ha tenido en cuenta esta disposición erróneamente, pues todos los gastos de que se trata se efectuaron en los seis meses anteriores a la recepción de la solicitud por la Comisión. En contra de lo manifestado por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 63 de la sentencia recurrida, esta disposición no concede a la Comisión ningún margen de apreciación respecto a la cuestión de qué gastos son subvencionables. El término «podrá» no significa que la Comisión tenga un margen de apreciación y que su silencio deba interpretarse como denegación. La disposición más bien faculta a las empresas a actuar con mayor rapidez y adaptar sus instalaciones con mayor facilidad.

ii) La Comisión

55. La Comisión señala, en cambio, que el Tribunal de Primera Instancia excluyó la aplicación del artículo 15 del Reglamento nº 4253/88 porque la Comisión no manifestó intención alguna de recurrir a esta disposición. Además, este régimen de excepción va dirigido únicamente a facilitar a los Estados miembros la transición del régimen antiguo al nuevo, introducido con la reforma de los Fondos estructurales. De todas formas, esta posible excepción, existente desde el 1 de enero de 1989, fue suprimida a partir del 3 de agosto de 1993 como consecuencia de una modificación introducida por el Reglamento nº 2082/93 en el artículo 15. La Comisión continúa observando que Conserve Italia se comprometió en su solicitud de ayuda —independientemente de la cuestión relativa a la aplicabilidad del artículo 15, apartado 2,

del Reglamento nº 4253/88 al caso de autos— a no iniciar la ejecución de los trabajos antes de la recepción de la solicitud por la Comisión.

b) Apreciación

56. El segundo motivo plantea la cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia ha excluido correctamente la aplicación del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 al caso de autos. En primer lugar se trata de dilucidar el significado del término «podrá» del párrafo segundo, según el cual un gasto podrá ser considerado subvencionable si tiene lugar en los seis meses que preceden la fecha de presentación de la solicitud.

57. El Tribunal de Primera Instancia ha descartado la aplicación de esta disposición por considerar que la Comisión no dio a entender que tuviera intención de hacer uso de la posibilidad de que dispone.[20] No se entiende, por tanto, que la sentencia adolezca de un error de Derecho por este motivo.

58. Sin embargo resulta dudoso en qué medida el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88 concede a la Comisión una facultad de apreciación o en qué medida ésta está obligada a subvencionar gastos efectuados en los seis meses que preceden a la fecha de presentación de la solicitud.

59. A primera vista, del tenor de la disposición cabe deducir la existencia de una facultad de apreciación de la Comisión. El término «podrá» normalmente concede una facultad de apreciación a la autoridad administrativa correspondiente. Si el legislador hubiera querido establecer la obligación de la Comisión de financiar todos los gastos realizados en ese período, hubiera elegido el término «deben financiarse».

60. La sistemática de la disposición confirma esta interpretación. El párrafo primero establece el principio según el cual los gastos efectuados antes de la fecha de presentación de la solicitud no son, en principio, subvencionables. Se repite aquí un principio establecido por el Reglamento nº 355/77 en relación con el Reglamento nº 2515/85, como ya se ha expuesto al examinar el primer motivo. También por estas razones, debe rechazarse la tesis de Conserve Italia.

61. Además, la Comisión hace referencia a la finalidad de la disposición que guarda un estrecho vínculo con la génesis de la misma. Ésta está destinada a facilitar a los Estados

20 — Apartado 64 de la sentencia.

miembros la transición desde el sistema de administración de los Fondos estructurales hasta entonces vigente al nuevo sistema de coordinación de las intervenciones de los distintos Fondos estructurales, por una parte, y, por otra, de éstos con las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. En consecuencia, el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, es una norma transitoria. El hecho de que fuese derogado por el Reglamento nº 2082/93 que entró en vigor el 3 de agosto de 1993 confirma esta tesis. El carácter transitorio de la disposición contradice también la idea de que exista una voluntad del legislador de establecer una administración reglada mediante esta disposición.

62. La supuesta finalidad de la disposición alegada por Conserve Italia, de permitir a las empresas solicitantes una actuación más rápida, tampoco parece convincente, pues esta idea ya se tiene en cuenta al entender que son susceptibles de recibir ayudas no a partir del momento en que la autorización haya sido recibida por el solicitante, sino a partir del momento en que la solicitud haya sido recibida por la Comisión. Esto garantiza la rápida actuación de las empresas y, al mismo tiempo, garantiza también que la Comisión pueda intervenir en las decisiones de inversión expuestas en las solicitudes. Esto constituye un acertado equilibrio de los intereses de actuar rápidamente, por un lado, y de administrar con eficacia los recursos existentes, por otro.

63. Debe señalarse que el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88 del Consejo concede una facultad de apreciación respecto de los gastos efectuados en los seis meses que preceden a la fecha de presentación de la solicitud. En consecuencia, también debe desestimarse el segundo motivo.

3. *Sobre el motivo relativo a la interpretación errónea del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 así como del punto B.1, apartado 5, del documento de trabajo VI/1216/86*

a) Alegaciones de las partes

i) Conserve Italia

64. Conserve Italia defiende la posición de que no existe fundamento jurídico para la decisión impugnada de la Comisión. Las infracciones observadas afectan únicamente al 28 % de la ayuda financiera concedida. La consecuencia jurídica prevista por el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 es una reducción proporcional de la ayuda, no su completa supresión. El tenor de la disposición sólo prevé una reducción o suspensión de la participación financiera, pero no su supresión. De ahí que Conserve Italia entienda que el Tribunal de Primera Instancia inter-

pretó la disposición en contra de su tenor literal en el apartado 92 de la sentencia recurrida.

65. Tampoco puede interpretarse el artículo 24 basándose en el artículo 19 del Reglamento nº 355/77, como propugna el Tribunal de Primera Instancia. Por un lado, el artículo 24 en cuanto norma general goza de primacía, y, por otro, no puede invocarse para la interpretación de una norma vigente otra que ya está derogada en el momento en que se dicta la sentencia recurrida. El Tribunal de Primera Instancia ha estimado erróneamente, en el apartado 90 de la sentencia recurrida, que el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 constituye un fundamento jurídico idóneo para la supresión de la ayuda financiera. Esto constituye un error de Derecho puesto que en el momento de dictarse la decisión impugnada, el 3 de octubre de 1996, el artículo 19 ya estaba derogado y ello desde 1993.

66. El «efecto útil» mencionado en el apartado 92 de la sentencia tampoco es un argumento en favor de la tesis del Tribunal de Primera Instancia. La aplicación de este principio de interpretación no justifica que se interprete una norma en contra de su propio tenor.

67. En opinión de Conserve Italia el título del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 debe interpretarse más bien a la luz del apartado 3 de dicha disposición, que prevé expresamente cuándo ha de reembolsarse una cantidad a la Comisión. En este sentido cabe atribuir un «efecto útil» al título sin eludir el tenor del apartado 2.

68. Conserve Italia alega además una violación del principio de igualdad. Si se pudiera castigar todas las infracciones de las disposiciones sobre las ayudas con la supresión total de las ventajas, los casos como el presente, en el que las irregularidades afectan únicamente al 28 % de la participación financiera, serían tratados de igual modo que aquellos en los que las irregularidades afecten al 100 % de la ayuda. En consecuencia, lo expuesto en el apartado 93 de la sentencia es constitutivo de un error de Derecho.

ii) La Comisión

69. En cambio, la Comisión comparte la interpretación que el Tribunal de Primera Instancia hace del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 en cuanto fundamento jurídico adecuado para exigir la devolución de la ayuda. Por una parte, debe interpretarse la disposición a la luz de su título y garantizarse la eficacia de cada uno de los términos utilizados y, por otra, el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, que también resulta aplicable a los hechos, confirma la posibilidad de reclamar la devolución de las ayudas concedidas.

70. Aun cuando se haga una interpretación literal del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, esta disposición faculta a la Comisión a exigir la devolución. Una «reducción» puede serlo del 100 % y por tanto equivaler a una supresión.

71. Mediante la adopción del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 el legislador únicamente pretendía sustituir la norma anterior, pero no tenía la intención de reducir su significado, sino más bien la de ampliar su eficacia (effet utile).

72. Además, la interpretación realizada por el Tribunal de Primera Instancia corresponde al sentido de la disposición, que está dirigida a hacer posible una administración correcta, eficaz y no discriminatoria de los recursos financieros de los Fondos estructurales.

73. La referencia que Conserve Italia hace al artículo 24, apartado 3, del Reglamento nº 4253/88 carece de todo fundamento. Esta disposición regula únicamente las consecuencias de la aplicación del apartado 2. La devolución de las cantidades indebidamente percibidas es la consecuencia lógica de la reducción o la suspensión efectuada con arreglo al apartado 2.

74. Por lo que se refiere a la propuesta de reducir proporcionalmente la ayuda, la Comisión contesta que algunas empresas de mala fe podrían verse inducidas a cometer abusos. Si únicamente tuvieran que temer una reducción por la cuantía de las irregularidades observadas, siempre les quedaría la parte restante de la ayuda.

75. El Tribunal de Primera Instancia no hubo de pronunciarse sobre los criterios aplicados para calcular el importe de reducción de la ayuda, es decir, sobre la supuesta violación del punto B.1, apartado 5, letra c), del documento de trabajo. En este sentido, el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 concede a la Comisión un margen de apreciación. Sin embargo, la Comisión debería haber evaluado las medidas con conocimiento de todas las circunstancias del caso concreto.

b) Apreciación

76. Mediante el tercer motivo la recurrente subraya acertadamente que el tenor del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, que constituye la base jurídica de la decisión impugnada de la Comisión, no menciona la supresión de la ayuda comunitaria. El Tribunal de Primera Instancia, sin embargo, ha deducido esta facultad del título del artículo 24 y de una comparación con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, el precursor del artículo 24. Debe examinarse si esta interpretación adolece de un error de Derecho.

77. En primer lugar, en lo referente a la objeción de que el Tribunal de Primera Instancia ha considerado erróneamente que el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 era aplicable, debe observarse que, efectivamente, esta disposición ya no podía constituir el fundamento jurídico de la decisión impugnada de la Comisión. Según el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 4256/88, el Reglamento nº 355/77 fue derogado el 1 de enero de 1990. En virtud del artículo 10, apartado 3, las disposiciones de los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 seguían siendo de aplicación a los proyectos presentados antes del 1 de enero de 1990. Como ya se expuso en el marco del examen del primer motivo, la solicitud de ayuda presentada por la demandante el 27 de octubre de 1988 también quedaba sujeta a estas disposiciones.

78. Sin embargo, la reclamación de devolución impugnada, fue adoptada el 3 de octubre de 1996. El Reglamento nº 4256/88 fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 2085/93 [21] con efectos desde el 3 de agosto de 1993. El régimen transitorio del artículo 10 del Reglamento nº 4256/88 no volvió a prorrogarse. El artículo 10, en su versión vigente desde el 3 de agosto de 1993, ya no contiene ninguna disposición sobre proyectos para los cuales se solicitaron ayudas antes del 1 de enero de 1990. Únicamente contiene una disposición relativa a la liberación de importes comprometidos para proyectos aprobados antes del 1 de enero de 1989. El proyecto de inversión de Conserve Italia, aprobado mediante decisión de 29 de junio de 1990, no pertenece a este grupo. El artículo 19 del Reglamento nº 355/77 ya no era aplicable en el momento de adoptarse la decisión de 3 de octubre de 1996. Dado que el Reglamento nº 4256/88, en su versión resultante del Reglamento nº 2085/93, no contiene ningún fundamento jurídico para la devolución de las ayudas abonadas, hubo que basarse en el régimen horizontal del Reglamento nº 4253/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 2082/93. Esto explica por qué, la decisión impugnada invoca de manera acertada el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 como único fundamento jurídico.

79. El error del Tribunal de Primera Instancia sobre el ámbito de aplicación del artículo 19 del Reglamento nº 355/77, sin embargo, no constituye ningún error de Derecho que pueda justificar la anulación de la sentencia recurrida. El Tribunal de Primera Instancia también considera que el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 es el fundamento jurídico de la resolución recurrida. Tan sólo se basó en el artículo 19 del Reglamento nº 355/77 a efectos de la interpretación del artículo 24. Queda por examinar si esta interpretación constituye un error de Derecho.

80. Como ha observado el Tribunal de Primera Instancia, parece haber una contradicción entre el título del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 y el apartado 2 de la misma disposición. Mientras que el título habla de «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», el apartado 2 únicamente faculta a la autoridad administrativa

21 — Reglamento del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento nº 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88 (DO L 193, p. 44).

para reducir o suspender la participación financiera en la acción o medida correspondiente.

81. La Comisión propone superar esta divergencia entre la redacción del título y la del apartado 2 mediante la idea de que una «reducción» también puede serlo del 100 % y, por tanto, ser equivalente a una supresión. Esta tesis tendría la ventaja de respetar el tenor del apartado 2 y permitir, al mismo tiempo, la supresión. Sin embargo, resulta insatisfactoria por cuanto no da respuesta a la cuestión de por qué el título menciona el término «supresión» de manera separada del término «reducción». Si este último fuese el término más amplio que abarcara también la «supresión», lo lógico hubiera sido omitir el término «supresión» no sólo en el apartado 2, sino también en el título.

82. Conserve Italia opina que el término «supresión» empleado en el título debe interpretarse en el contexto del apartado 3 de la disposición. Este último, sin embargo, regula únicamente la devolución de cantidades indebidamente percibidas. Esto también es consecuencia de una supresión, como acertadamente indica la Comisión, pero no se corresponde con el hecho mismo de la supresión que lleva consigo la anulación de la resolución administrativa favorable. Esta anulación obedece a una supresión o a una reducción y constituye la base para la obligación de restituir prevista por el apartado 3. Una obligación de reembolsar no constituye, sin embargo, una habilitación para anular una resolución administrativa favorable. En consecuencia debe señalarse que el término «supresión» del título del artículo 24 no debe interpretarse en conexión con la obligación de reembolsar recogida en el apartado 3, sino que a lo sumo tiene importancia para esta disposición en la medida en que su tenor contemple también el caso de la devolución de toda la subvención concedida.

83. Desde el punto de vista del sistema del artículo 24, hay que observar que el apartado 1 abarca la posibilidad de una retirada íntegra de la ayuda. Allí se dice que cuando una acción o medida se ejecute de modo que «[...] no pareciere justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado [...]». Esto apoya la tesis de que las consecuencias del examen a las que se alude en el apartado 2 pueden abarcar la totalidad de la ayuda.

84. El subsiguiente apartado 3 está redactado en términos generales. Menciona únicamente la obligación de reembolsar a la Comisión las cantidades indebidamente percibidas. Esta devolución, según su tenor, no está limitada a una parte. El tenor literal de la disposición también contempla el supuesto del reembolso íntegro de la ayuda concedida.

85. El sistema de la disposición, que se acaba de exponer, permite considerar el artículo 24, apartado 2, como fundamento jurídico de cualquier exigencia de devolución por parte de la Comisión. Si la disposición no previese el supuesto de la

supresión de una subvención, se vería desprovista de su «efecto útil» (effet utile). El apartado 1 concede a la Comisión un derecho de examen cuando una ayuda financiera no parezca justificada en parte o en su totalidad. Vincula al Estado miembro afectado a colaborar en el esclarecimiento de los hechos al invitarlo a manifestarse sobre los mismos. Como subrayó acertadamente el representante de la Comisión en la vista, esto constituye tan sólo una garantía procesal que ofrece al Estado miembro de que se trate y a las empresas interesadas la oportunidad de manifestarse acerca de las observaciones de la Comisión. El apartado 2 prevé las medidas que la Comisión puede adoptar en función del resultado del examen realizado. No sería lógico pretender que el examen previsto en el apartado 1 pudiera abarcar la conformidad a derecho de la totalidad de la ayuda, pero que las posibles medidas que pudieran adoptarse a raíz de dicho examen hubieran de ceñirse a una parte de la ayuda.[22] Finalmente, el apartado 3 contempla la obligación complementaria de reembolsar que se le impone al perceptor de la subvención que se vea afectado por la sanción. Esta obligación de reembolsar puede afectar evidentemente a la totalidad de la ayuda.

86. Si se limita el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, a los supuestos de reducción (y en particular a la reducción parcial en función de las irregularidades observadas como propone Conserve Italia) y de suspensión, todavía le quedaría al perceptor de la ayuda que la hubiera obtenido irregularmente, aquella parte de la subvención que no estuviese afectada por la irregularidad. Si se aplican los datos aportados por Conserve Italia, únicamente resultaría afectado el 28 % de la subvención concedida, y el 72 % de lo pagado por la Comisión quedaría en manos de la empresa. Sin embargo, el riesgo de perder la ayuda íntegra por haber facilitado datos y documentos falsos, tiene un importante efecto disuasorio en el marco de la administración de los recursos del FEOGA. Contribuye a una administración eficaz de los recursos públicos. Como ha subrayado el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia recurrida, en la administración de los Fondos la Comisión depende de que los solicitantes faciliten datos verídicos relativos a los proyectos de inversión.

87. Esta interpretación del artículo 24, apartado 2, en cuanto norma general aplicable a las sanciones que sean consecuencia de irregularidades detectadas en la utilización de ayudas financieras, se ve apoyada por una comparación con la disposición precursora de ésta. El artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 que, como se expuso anteriormente, era aplicable a los supuestos similares al que nos ocupa hasta octubre de 1993, facultaba en su párrafo primero a la Comisión a realizar controles, en su párrafo segundo la facultaba a suspender, reducir o suprimir, según el caso, en su totalidad la participación del FEOGA, y en su párrafo tercero facultaba a la Comisión a recuperar las sumas cuyo pago no estuviera o ya no esté justificado. Por tanto, esta disposición tenía una estructura idéntica a la del artículo 24. Sin embargo, preveía expresamente la posibilidad de suprimir la ayuda íntegramente, pero no hay indicios de que con la modificación del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 el legislador hubiese querido limitar la competencia de la Comisión.

22 — Véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de junio de 2001, Hortiplant/Comisión (T-143/99, Rec. p. II-1665), apartado 39.

88. Por último hay que indicar que también y simplemente en virtud de los principios generales del Derecho la Comisión podía revocar un acto administrativo favorable pero contrario a Derecho, como la concesión de la subvención a Conserve Italia mediante decisión de 29 de junio de 1990. Esto se llevó a cabo mediante la decisión de 3 de octubre de 1996.

89. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ya señaló en su sentencia Algera que siempre es posible la anulación con efectos *ex tunc* de los actos administrativos favorables pero que son contrarios a Derecho. [23] Sin embargo, la administración debe tener en cuenta el principio de seguridad jurídica [24] y en particular el de confianza legítima. [25] En el marco de la ponderación de los intereses que debe llevar a cabo la autoridad administrativa, también debe tener en cuenta, si el beneficiario conocía la contrariedad a Derecho [26] o si ha facilitado datos incompletos o falsos. [27] En virtud de esta jurisprudencia la Comisión estaba facultada para revocar la ayuda concedida a Conserve Italia, debido a que la beneficiaria había facilitado a la Comisión datos falsos acerca del momento de instalación de la máquina Tetra Pak en sus locales, como constató el Tribunal de Primera Instancia. Al menos en este punto no existe confianza legítima por parte de Conserve Italia que deba ser protegida y que pudiera oponerse a la revocación de la ayuda.

90. Estas reflexiones confirman la interpretación del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 realizada anteriormente en el sentido de que constituye una base jurídica suficiente para adoptar la decisión de 3 de octubre de 1996. Por consiguiente, también debe desestimarse este motivo.

4. *Sobre el motivo relativo a la violación de los principios de proporcionalidad y de prohibición de discriminación*

a) Alegaciones de las partes

i) Conserve Italia

91. En primer lugar, Conserve Italia alega la violación del principio de proporcionalidad. Las vulneraciones observadas (fecha de inicio de los trabajos y de entrega de la máquina Tetra Pak) son relativamente

23 — Sentencia de 12 de julio de 1957, Algera y otros/Asamblea, denominada «Algera» (asuntos acumulados 7/56 y 3/57 a 7/57, Rec. pp. 83 y ss., especialmente p. 119). Jurisprudencia reiterada, véanse las sentencias de 17 de abril de 1997, De Compte/Parlamento (C-90/95 P, Rec. p. I-1999), apartado 35 con más referencias; de 10 de julio de 1997, AssiDomän Kraft Products y otros/Comisión (T-227/95, Rec. p. II-1185), apartado 90 con más referencias.

24 — Sentencias de 22 de marzo de 1961, SNUPAT/Alta Autoridad (asuntos acumulados 42/59 y 49/59, Rec. pp. 109 y ss., especialmente p. 172); de 12 de julio de 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Alta Autoridad (14/61, Rec. pp. 511 y ss., especialmente p. 550).

25 — Sentencias de 13 de julio de 1965, Lemmerz/Alta Autoridad (111/63, Rec. pp. 893 y ss., especialmente p. 911), y De Compte/Parlamento, citada en la nota 23, apartado 35.

26 — Sentencia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión (14/81, Rec. p. 749), apartado 10.

27 — Sentencias SNUPAT/Alta Autoridad, citada en la nota 24, y De Compte/Parlamento, citada en la nota 23, apartado 37.

insignificantes y no justifican la revocación de la integridad de la ayuda. Además, las vulneraciones son menos graves que en otros casos en los que la Comisión también ha exigido el reembolso de la ayuda. En su opinión, la Comisión no dispone de ningún margen de apreciación. En contra de la tesis que el Tribunal de Primera Instancia expone en el apartado 102 de la sentencia recurrida, Conserve Italia considera que los presentes hechos no son comparables con las situaciones complejas en las que la jurisprudencia concede a la Comisión un amplio margen de apreciación en la formulación de la política agrícola. Se trata únicamente de la correcta aplicación de normas resultantes de decisiones políticas anteriores.

92. A juicio de Conserve Italia, la sentencia Cereol Italia [28] no puede servir de precedente para el presente proceso. Dicho asunto versaba sobre la aplicación de un Reglamento que preveía expresamente la posibilidad de imponer sanciones. Precisamente éste no es el caso del Reglamento nº 4253/88.

ii) La Comisión

93. La Comisión, por el contrario, alude a la gravedad de las incorrecciones observadas que llevaron a aumentar artificialmente el volumen de las inversiones subvencionables. Además, la Comisión se vio obligada a realizar detalladas consideraciones en materia de política agrícola tanto para adoptar la resolución de concesión como para exigir el reembolso. En consecuencia le corresponde un amplio margen de apreciación. El reembolso de la totalidad de la subvención es la única medida que le permite la realización del fin perseguido.

b) Apreciación

94. El Tribunal de Primera Instancia desestimó acertadamente la alegación relativa al carácter desproporcionado del reembolso de la ayuda. El riesgo de perder la totalidad de la ayuda, y no sólo la parte proporcional afectada cuando se detectan irregularidades, tiene un efecto disuasorio. Esto no es sólo un medio adecuado para garantizar una administración eficaz de los recursos del FEOGA, sino que además es necesario y adecuado. Como acertadamente subraya la Comisión, si el perceptor de la subvención que actúa ilícitamente sólo corre el riesgo de perder la ayuda en la medida en que ésta se basa en su comportamiento inadecuado, esto constituiría una invitación al abuso. Por lo tanto, no existe medio menos restrictivo para conseguir la administración eficaz de los recursos perseguida.

28 — Sentencia de 12 de octubre de 1995 (C-104/94, Rec. p. I-2983).

95. Por lo que se refiere a la alegación de Conserve Italia de que el Tribunal de Primera Instancia se basó indebidamente en la sentencia recaída en el asunto Cereol Italia,[29] debe indicarse que el Tribunal de Justicia también examinó en dicha sentencia la proporcionalidad de una medida de la Comisión, esto es la compatibilidad de la adopción de una norma sancionadora basada en una autorización contenida en un Reglamento del Consejo. Por lo tanto, puede observarse que la situación es similar a la del caso de autos, en el que se examina igualmente la compatibilidad de una medida de la Comisión —la revocación de una ayuda— con el principio de proporcionalidad. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia ha actuado con acierto al basar su sentencia en esta jurisprudencia.

96. Habida cuenta de lo antes expuesto resulta irrelevante en el presente asunto, en qué medida el Reglamento nº 4253/88 concede a la Comisión un margen de apreciación amplio porque eventualmente haya que valorar hechos complejos y deban tomarse decisiones políticas. La medida de la revocación íntegra de la ayuda es proporcional y, por consiguiente, cabe señalar, que la Comisión no ha rebasado los límites del margen de apreciación de que dispone.

97. De las consideraciones sobre la proporcionalidad se desprende que no existe discriminación cuando se trata por igual un caso en el que el 28 % de las inversiones se ve afectado por datos inexactos y otro en el que se ve afectado el 100 %. El riesgo de perder la totalidad de la ayuda constituye un instrumento importante para la administración eficaz de los recursos. Por consiguiente, también debe desestimarse el cuarto motivo.

98. En consecuencia debe señalarse que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia no adolece de ningún error de Derecho. El recurso de casación debe desestimarse.

VI. Costas

99. A tenor del artículo 122 en relación con los artículos 118 y 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento la parte que pierda el proceso será condenada en costas. La Comisión ha solicitado que se condenase en costas a Conserve Italia. Dado que procede desestimar el recurso de casación, debe condenarse en costas a Conserve Italia.

29 — Citada en la nota 28, apartado 24.

VII. Conclusión

100. En virtud de lo antes expuesto propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

«1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar en costas a Conserve Italia.»