SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

de 12 de diciembre de 2007 *

En el asunto T-308/05,

República Italiana, representada inicialmente por el Sr. A. Cingolo, posteriormente por el Sr. P. Gentili, avvocati dello Stato,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. L. Flynn y la Sra. M. Velardo, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. G. Faedo, abogada,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de las Decisiones supuestamente contenidas en los escritos de la Comisión nº 5272, de 7 de junio de 2005, nº 5453, de 8 de junio de 2005, nºs 5726 y 5728, de 17 de junio de 2005, y nº 5952, de 23 de junio de 2005,

* Lengua de procedimiento: italiano.

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

integrado por el Sr. A.W.H. Meij, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y el Sr. N.J. Forwood y la Sra. I. Pelikánová, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de abril de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 Con arreglo al artículo 159 CE, la Comunidad Europea apoyará la consecución de los objetivos de la cohesión económica y social, entre ellos el desarrollo regional, a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural [Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en lo sucesivo, «Fondos Estructurales» o «Fondos»)].

2 En virtud del artículo 161 CE, el Consejo determinará, en particular, las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, así como las normas generales aplicables a dichos Fondos.

3 Sobre la base de esta última disposición, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento General»), que regula los objetivos, la organización, el funcionamiento y la ejecución de la acción de los Fondos Estructurales, al igual que el papel y las competencias de la Comisión y los estados miembros en la materia.

Disposiciones relativas a la subvencionabilidad de los gastos para optar a la participación de los fondos

4 El artículo 30 del Reglamento general precisa los requisitos de «subvencionabilidad» de los gastos para optar a la participación financiera de los fondos. Con arreglo al apartado 3 de dicho artículo, las «normas nacionales pertinentes se aplicarán a los gastos subvencionables salvo si, en caso necesario, la Comisión establece normas comunes de subvencionabilidad de los gastos de acuerdo con los procedimientos contemplados en el apartado 2 del artículo 53.»

5 Con arreglo al artículo 30, apartado 3, y al artículo 53, apartado 2, del Reglamento General, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 1685/2000, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento General en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 193, p. 39). Dicho Reglamento entró en vigor el 5 de agosto de 2000. Fue modificado posteriormente por el Reglamento (CE) nº 1145/2003 de la Comisión, de 27 de junio de 2003 (DO L 160, p. 48), con efectos a partir de su entrada en vigor en relación con las disposiciones pertinentes en el presente asunto. Más adelante, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 448/2004, de 10 de marzo de 2004 (DO L 72, p. 66), que deroga el Reglamento nº 1145/2003 y modifica el

anexo del Reglamento nº 1685/2000, reemplazándolo por el texto que figura en el anexo de aquél (en lo sucesivo, «anexo del Reglamento nº 448/2004»). El Reglamento nº 448/2004 entró en vigor el 11 de marzo de 2004. Con arreglo a su artículo 3, se aplica con efecto retroactivo desde el 5 de julio de 2003, fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 1145/2003, excepto en lo referido, en particular, a los puntos 1.3, 2.1, 2.2 y 2.3 de la Norma nº 1 de su anexo, que se aplican a partir del 5 de agosto de 2000, fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 1685/2000.

6 La norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004, consagrada a los «gastos efectivamente pagados», especifica qué procede entender por «pagos realizados por los beneficiarios finales». Con arreglo a su punto 1.2:

«En el caso de regímenes de ayuda basados en lo establecido en el artículo 87 del Tratado y de ayudas concedidas por organismos designados por los Estados miembros, se entenderá por "pagos realizados por los beneficiarios finales" las ayudas pagadas a los destinatarios últimos por los organismos que conceden la ayuda. Los pagos de ayudas efectuados por los beneficiarios finales deberán estar justificados frente a las condiciones y los objetivos de la ayuda.»

7 En virtud del punto 1.4 de dicha norma:

«En casos distintos de los citados en el punto 1.2, se entenderá por "pagos realizados por los beneficiarios finales" los pagos realizados por los organismos o empresas públicas o privadas del tipo definido en el complemento del programa, según lo previsto en la letra b) del apartado 3 del artículo 18 del Reglamento General, que tengan la responsabilidad directa de ordenar la operación de que se trate.»

8 Por otro lado, la norma nº 1 precisa las modalidades de «documentos justificativos». Con arreglo al punto 2.1:

«Por regla general, los pagos realizados por el beneficiario final, declarados como pagos provisionales y pagos del saldo final, deberán justificarse mediante facturas originales abonadas. En los casos en que ello no sea posible, los pagos se justificarán mediante documentos contables de valor probatorio equivalente.»

9 El punto 2.3 de la norma nº 1 dispone:

«Además, cuando la ejecución de las operaciones tenga lugar por medio de licitación pública, los pagos realizados por los beneficiarios finales, declarados como pagos provisionales y pagos del saldo final, deberán justificarse mediante facturas abonadas emitidas conforme a lo estipulado en los contratos firmados. En cualquier otro supuesto, como la concesión de subvenciones públicas, los pagos de los beneficiarios finales, declarados como pagos provisionales y pagos del saldo final, se justificarán como gastos efectivamente pagados (incluidos los gastos a que se refiere el punto 1.5) [es decir, los gastos de amortización, las contribuciones en especie y los gastos generales] por los organismos o empresas públicas o privadas implicadas en la ejecución de la operación.»

Disposiciones relativas al pago de la participación de los fondos

10 El artículo 32 del Reglamento General regula los «pagos» de la participación de los Fondos. Con arreglo al artículo 32, apartado 1, párrafos tercero y cuarto:

«El pago podrá revestir la forma de anticipos, pagos intermedios o pagos del saldo. Los pagos intermedios o del saldo se referirán a gastos efectivamente pagados que deberán corresponder a pagos realizados por los beneficiarios finales y justificados mediante facturas pagadas o documentos contables de valor probatorio equivalente.

La Comisión efectuará los pagos intermedios, siempre que haya fondos disponibles, en un plazo que no excederá de dos meses a partir de la recepción de una solicitud de pago admisible […].»

11 En virtud del artículo 32, apartado 2, del Reglamento General:

«Al efectuar el primer compromiso, la Comisión abonará a la autoridad pagadora un anticipo. Este pago será del 7 % de la participación de los Fondos en la intervención en cuestión. […]»

12 El artículo 32, apartado 3, del Reglamento General establece, en particular:

«La Comisión efectuará los pagos intermedios para reembolsar los gastos efectivamente pagados de conformidad con los Fondos y certificados por la autoridad pagadora. […] Se supeditarán al cumplimiento de [determinadas] condiciones […] En caso de que alguna de estas condiciones no se cumpla y la solicitud de pago no sea aceptable, la Comisión informará sin demora al Estado miembro y a la autoridad pagadora, que adoptarán las disposiciones para subsanar esa situación.»

13 Con arreglo al artículo 32, apartado 4, del Reglamento General:

«El pago del saldo de la intervención se efectuará si:

a) la autoridad pagadora ha presentado a la Comisión, en los seis meses siguientes al plazo de pago fijado en la decisión de participación de los Fondos, una declaración certificada de los gastos efectivamente pagados;

[…].»

Disposiciones relativas a la certificación de gastos

14 Con arreglo al artículo 53, apartado 2, del Reglamento General y con el fin de armonizar los criterios aplicables en la certificación de gastos con respecto a los cuales se solicita la participación de los fondos en concepto de pagos intermedios o del saldo, la Comisión adoptó normas que especifican el contenido de los certificados relativos a las declaraciones de gastos intermedios y finales y que precisan la naturaleza y la cualidad de las informaciones sobre las que se basan en el marco del Reglamento (CE) nº 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63, p. 21).

Disposiciones relativas al control financiero

15 El control financiero se rige por los artículos 38 y 39 del Reglamento General y por sus disposiciones de aplicación, que figuran en el Reglamento nº 438/2001.

16 El artículo 38, apartado 1, del Reglamento General establece que los Estados miembros «[cooperarán] con la Comisión para garantizar una utilización de los Fondos comunitarios conforme a los principios de una correcta gestión financiera» en el marco del control financiero, cuya primera responsabilidad asumen.

17 Dentro de las disposiciones relativas a los «sistemas de gestión y control», el artículo 7 del Reglamento nº 438/2001 dispone:

«1. Los sistemas de gestión y control de los Estados miembros deberán proporcionar una pista de auditoría suficiente.

2. Se considerará una pista de auditoría suficiente la que permita:

a) comparar los importes totales certificados a la Comisión con los registros de gastos individuales y los justificantes en posesión de los distintos niveles de la administración y de los beneficiarios finales, incluidos, cuando éstos no sean los destinatarios últimos de la ayuda, los organismos o empresas que realicen las operaciones […].»

18 En la parte consagrada a la «Certificación de gastos», el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 438/2001 dispone:

«Los certificados de las declaraciones de gastos intermedios y finales a que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 32 del Reglamento [General] los expedirá, según el modelo previsto en el anexo II, una persona o un servicio de la autoridad pagadora que sea funcionalmente independiente de los servicios que aprueben las solicitudes de pago.»

19 El artículo 9, apartado 2, letra b), primer inciso, del Reglamento nº 438/2001 establece que, antes de certificar una declaración de gastos determinada, la autoridad pagadora comprobará, en particular, que la declaración de gastos sólo comprende gastos «que se hayan efectivamente realizado en forma de gasto por los beneficiarios finales a efectos de los puntos 1.2, 1.3 y 2 de la regla 1 del anexo del Reglamento nº 1685/2000 de la Comisión, y que estén justificados mediante facturas pagadas u otros documentos contables de valor probatorio equivalente».

Hechos que originaron el litigio

20 Mediante escrito de 7 de septiembre de 2001, la Comisión dirigió a la República Italiana una nota en la que se interpretaba el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General (en lo sucesivo, «nota interpretativa»). Con arreglo al escrito de acompañamiento, la nota interpretativa tenía «por objeto aclarar ciertas cuestiones planteadas a la Comisión en relación con los conceptos de "gastos efectivamente pagados" y "pagos realizados por los beneficiarios finales"». En este contexto y respecto del artículo antes mencionado, el punto 8 de la nota interpretativa enunciaba los requisitos para subvencionar, con cargo a la cofinanciación de los Fondos Estructurales, anticipos pagados por organismos nacionales (en lo sucesivo, «beneficiarios finales») en el marco de regímenes de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, o en relación con la concesión de ayudas (en lo sucesivo, «anticipos»):

«En caso de que el beneficiario final no coincida con el destinatario último de los fondos comunitarios, por ejemplo en el caso de los regímenes de ayudas, los anticipos de subvenciones se pagarán a los destinatarios últimos por los beneficiarios finales. Sin embargo, los gastos declarados por el beneficiario final a la autoridad de gestión, a la autoridad pagadora o incluso al organismo intermedio deben referirse a gastos reales de los destinatarios últimos, justificados por facturas originales abonadas o documentos contables de valor probatorio equivalente. En consecuencia, los anticipos pagados por el beneficiario final no pueden incluirse en los gastos declarados a la Comisión, salvo que dicho beneficiario pueda demostrar que el destinatario final ha utilizado este anticipo para reembolsar los gastos efectivos.» De este modo, según la nota interpretativa los anticipos que no estén acompañados de justificación de su utilización por parte de los destinatarios últimos (en lo sucesivo, «anticipos no justificados») no pueden optar a la participación de los Fondos (en lo sucesivo, «regla general controvertida»).

21 Mediante escrito de 20 de enero de 2003, la Comisión comunicó a la República Italiana, con motivo de la tramitación de una solicitud de pago presentada por ésta, que deduciría el importe correspondiente a los anticipos no justificados. La Comisión instó a la República Italiana a comunicarle dicho importe y en el ínterin suspendió la tramitación de su solicitud de pago.

22 Mediante escrito de 3 de marzo de 2003, la Comisión indicó a la República Italiana que había ordenado el pago de una cantidad inferior a la solicitada como consecuencia de la deducción de una suma correspondiente a los anticipos no justificados.

23 El 27 de marzo de 2003, la República Italiana interpuso un recurso de anulación contra los dos escritos antes mencionados (asunto C-138/2003).

24 Paralelamente a estos hechos, se estaba desarrollando un procedimiento de consulta en el seno del Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones (en lo

sucesivo, «Comité») con el fin de definir los modos de simplificación de la gestión de los Fondos Estructurales. En estas circunstancias, la Comisión solicitó al Comité que examinara la posibilidad de que los anticipos fueran subvencionables con cargo a los Fondos y los requisitos de dicha financiación. La Comisión decidió finalmente renunciar a adoptar alguna iniciativa en esta materia, dado que no se pudo alcanzar ningún acuerdo en la sexagésima tercera reunión del Comité, celebrada el 19 de febrero de 2003.

25 Mediante escrito de 14 de mayo de 2003, la Comisión informó a la República Italiana de la finalización del debate iniciado en el seno del Comité. En consecuencia, la Comisión le indicó que mantenía la posición que había manifestado en la nota interpretativa respecto de la financiación de los anticipos. Sin embargo, refiriéndose a las dudas que hubieran podido surgir en relación con la interpretación de las disposiciones vigentes, la Comisión decidió considerar subvencionables los anticipos no justificados vinculados bien con ayudas cuya decisión de concesión se hubiera adoptado a más tardar el 19 de febrero de 2003 bien con ayudas concedidas en el marco de un procedimiento de adjudicación que hubiera concluido a más tardar en esa fecha, para no frustrar las expectativas legítimas que el debate en el seno del Comité pudiera haber hecho concebir. Por otro lado, la Comisión indicó a la República Italiana que debía especificar el importe de los anticipos en las declaraciones de gastos que acompañaran a las solicitudes de pago que le dirigiera, siguiendo las reglas así precisadas. El 24 de julio de 2003, la República Italiana interpuso un recurso de anulación contra el escrito de 14 de mayo de 2003 (asunto C-324/03).

26 Las autoridades italianas recibieron el 5 de junio de 2003 los importes mencionados en los escritos de 20 de enero y de 3 de marzo de 2003 y reclamados en el asunto C-138/03 con arreglo a las reglas formuladas en el escrito de 14 de mayo de 2003.

27 Mediante escrito de 29 de julio de 2003, la Comisión transmitió a las autoridades italianas una nueva versión del escrito de 14 de mayo de 2003, que rectificaba ciertos errores de traducción contenidos en esta última. El 9 de octubre de 2003, la República Italiana interpuso un recurso de anulación contra el escrito de 29 de julio de 2003 (asunto C-431/03). Como en el asunto C-324/03, la República Italiana impugnó el escrito en la medida en la que denegaba la posibilidad de que los anticipos no justificados por pruebas documentales de su utilización por los destinatarios últimos

optaran a la participación de los Fondos Estructurales cuando la decisión final de concesión de la ayuda o la conclusión del procedimiento de adjudicación se hubiera producido con posterioridad al 19 de febrero de 2003 (en lo sucesivo, «anticipos controvertidos»).

28 El 25 de septiembre de 2003, la República Italiana interpuso un recurso de anulación contra el Reglamento nº 1145/2003, que había entrado en vigor el 5 de julio de 2003 (asunto C-401/03, convertido, después de su transferencia al Tribunal de Primera Instancia, en el asunto T-223/04).

29 Mediante escrito de 25 de marzo de 2004, la Comisión indicó a la República Italiana que en las posteriores declaraciones de gastos debía especificarse, para cada medida, el importe de los anticipos concedidos en el marco de regímenes de ayudas para todos los programas relacionados con los objetivos nº 1 y nº 2, como se había precisado en los escritos de 14 de mayo y 29 de julio de 2003. La República Italiana interpuso un recurso contra dicho escrito y, con carácter subsidiario, contra el Reglamento nº 448/2004, que había entrado en vigor el 11 de marzo de 2004 (asunto T-207/04).

30 Mediante el escrito nº 6311, de 1 de marzo de 2005, la República Italiana dirigió a la Comisión una solicitud de pago intermedio en el marco de la ejecución del Programa Operativo Regional (en lo sucesivo, «POR») de objetivo nº 1 relativo a la región de Campania para el período 2000-2006.

31 Mediante escrito nº 2772, de 21 de marzo de 2005, la Comisión instó a la República Italiana a completar la declaración de gastos que acompañaba a dicha solicitud de gastos indicando claramente el importe de los anticipos controvertidos pagados.

32 Mediante escrito nº 12827, de 29 de abril de 2005, la República Italiana dirigió a la Comisión una nueva solicitud de pago por importe de 17.341.776,84 euros en el marco de la ejecución de dicho POR.

33 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 2005, la República Italiana interpuso un recurso dirigido, en particular, contra el escrito nº 2772, de 21 de marzo de 2005 (asunto T-212/05).

34 Mediante escrito nº 5272, de 7 de junio de 2005 (en lo sucesivo, «primer escrito impugnado»), la Comisión instó a la República Italiana a completar las declaraciones de gastos que acompañaban a las solicitudes de pago que le había dirigido mediante los escritos nº 6311, de 1 de marzo de 2005, y nº 12827, de 29 de abril de 2005 (en lo sucesivo, «declaraciones de gastos controvertidas» y «solicitudes de pago controvertidas»), especificando, para cada medida, el importe de los anticipos controvertidos pagados o posiblemente pagados. La Comisión también precisó que los procedimientos de pago correspondientes a las solicitudes de pago controvertidas se interrumpirían o continuarían interrumpidos hasta la recepción de dichas informaciones. Las autoridades italianas responsables recibieron este escrito el 8 de junio de 2005.

35 Mediante el escrito nº 5453, de 8 de junio de 2005 (en lo sucesivo, «segundo escrito impugnado»), los escritos nº 5726 y nº 5728, de 17 de junio de 2005 (en lo sucesivo, «tercer escrito impugnado» y «cuarto escrito impugnado», respectivamente), y el escrito nº 5952, de 23 de junio de 2005 (en lo sucesivo, «quinto escrito impugnado»), la Comisión notificó a la República Italiana que efectuaría pagos por un importe distinto al solicitado en el marco de la ejecución, por una parte, del Documento Único de Programación del objetivo nº 2 relativo a la región del Lacio para el período 2000-2006, y, por otra parte, del POR del objetivo nº 1 relativo a la región de Apulia para el mismo período, como consecuencia de la deducción de los importes correspondientes a los anticipos controvertidos.

36 Mediante sentencia de 24 de noviembre de 2005, Italia/Comisión (C-138/03, C-324/03 y C-431/03, Rec. p. I-10043; en lo sucesivo, «sentencia de 24 de noviembre de 2005»), el Tribunal de Justicia declaró que procedía sobreseer el asunto C-138/03 y que los recursos en los asuntos C-324/03 y C-431/03 debían desestimarse y declararse inadmisible, respectivamente.

Procedimiento y pretensiones de las partes

37 La República Italiana interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de agosto de 2005.

38 Mediante escrito de 10 de enero de 2006, el Secretario instó a las partes a presentar observaciones acerca de las posibles consecuencias que, en el presente asunto, se derivaban de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra.* Las partes presentaron sus observaciones dentro de los plazos señalados, y, posteriormente, la Comisión hizo llegar a la Secretaría el 2 de marzo de 2006 una corrección de errores para rectificar un error material que figuraba en sus observaciones.

39 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, instó a la Comisión a que respondiera a determinadas preguntas y a la República Italiana a que presentara un documento. Las partes cumplimentaron dichos requerimientos.

40 Mediante resolución de 2 de febrero de 2007, los Sres. Jueces A.W.H. Meij y N.J. Forwood fueron designados Presidente de Sala en funciones y Juez, respectivamente, al encontrarse el Juez J. Pirrung en la imposibilidad de intervenir.

41 En la vista celebrada el 25 de abril de 2007 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia. Después de la vista, se celebró una reunión informal ante el Tribunal de Primera Instancia con los representantes de las partes.

42 La República Italiana solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el primer escrito impugnado, en la medida en que le insta a completar las declaraciones de gasto que acompañan a las solicitudes de pago controvertidas indicando, para cada medida, el importe de los anticipos controvertidos pagados o posiblemente pagados y en la medida en que precisa que los procedimientos de pago relativos a dichas solicitudes se interrumpirían o continuarían interrumpidos hasta la recepción de dichas informaciones.

— Anule los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto, en la medida en que le indican que se efectuarán pagos por un importe inferior al solicitado por ella, tras la deducción de los importes correspondientes a los anticipos controvertidos.

— Condene en costas a la Comisión.

43 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o lo desestime por carecer de fundamento.

— Condene en costas a la República Italiana.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

44 La Comisión niega la admisibilidad del recurso interpuesto contra el primer escrito impugnado porque no constituye un acto impugnable en el sentido del artículo 230 CE por su naturaleza interpretativa, y subsidiariamente, confirmatoria.

45 Con carácter principal, la Comisión alega que el primer escrito impugnado no produce ningún efecto jurídico propio, sino que su naturaleza es meramente interpretativa.

46 En primer lugar, en relación con la regla general controvertida, en opinión de la Comisión el primer escrito impugnado se limita a recordar la interpretación que realizó la Comisión del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General y no produce ningún efecto jurídico propio frente a la República Italiana.

47 En segundo lugar, en relación con la solicitud de comunicación de las informaciones relativas a los anticipos, según la Comisión ésta no es sino una modalidad de aplicación y una aclaración práctica de la normativa relativa a la subvencionabilidad de los gastos y, en particular, de las reglas de justificación de los gastos establecidas en el Reglamento nº 448/2004.

48 En tercer y último lugar, por lo que respecta a la indicación según la cual los procedimientos de pago se interrumpirían o continuarían interrumpidos hasta la comunicación de las informaciones relativas a los anticipos, a juicio de la Comisión dicha indicación corresponde a una obligación suya de no tramitar solicitudes de pago

irregulares o incompletas, en las que no se respetan las reglas de justificación de los gastos, en virtud del principio de buena gestión financiera. Para la Comisión, esta indicación traduce la imposibilidad en la que se encontraba de efectuar los pagos solicitados, a falta de las informaciones requeridas, sin que, no obstante, revele una posición de la Comisión sobre la justificación de las solicitudes de pago controvertidas.

49 En respuesta a la alegación de la República Italiana, la Comisión afirma que, con arreglo a la jurisprudencia, el carácter impugnable del primer escrito impugnado no puede deducirse de la eventual ilegalidad de la regla general controvertida, a la que dicho escrito se refiere, ni siquiera de la posibilidad de que la Comisión se haya extralimitado en el ejercicio de sus facultades al adoptarla.

50 Con carácter subsidiario, la Comisión alega que el primer escrito impugnado tiene un carácter meramente confirmatorio. Éste confirma la regla general controvertida, expuesta en los escritos de 14 de mayo y de 29 de julio de 2003 y, antes incluso de la adopción de dichos escritos, en la nota interpretativa. En opinión de la Comisión, dichos escritos cerraron definitivamente el debate institucional abierto sobre la subvencionabilidad de los anticipos. En los apartados 36 y 37 de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 s*upra,* el Tribunal de Justicia confirmó que el escrito de 14 de mayo de 2003 traducía el resultado definitivo del reexamen de dicha cuestión.

51 Finalmente, la Comisión alega que la República Italiana no puede esperar ninguna ventaja real de la posible anulación del primer escrito impugnado, en la medida en que continuará aplicando en todo caso los criterios establecidos en la nota interpretativa para examinar las solicitudes de pago controvertidas.

52 La República Italiana sostiene que el recurso interpuesto contra el primer escrito impugnado es admisible. Dicho escrito, en su opinión, produce efectos jurídicos

propios y puede modificar directamente su situación jurídica, de modo que, según jurisprudencia reiterada, constituye un acto impugnable en el sentido del artículo 230 CE.

53 Por un lado, para la República Italiana el primer escrito impugnado contiene, con arreglo al contenido de los escritos de 29 de julio de 2003 y de 25 de marzo de 2004, una orden conminatoria para que comunique en las declaraciones de gastos controvertidas informaciones relativas a los anticipos. La obligación de declaración que se le impone no se desprende de las disposiciones del Reglamento nº 438/2001, relativo a la certificación de los gastos, sino de la regla general controvertida, que se basa en una interpretación a su juicio errónea de lo dispuesto en el Reglamento General y en el Reglamento nº 448/2004 relativo a la subvencionabilidad de los gastos.

54 Por otro lado, según la República Italiana el primer escrito impugnado tiene una fuerza novatoria respecto de las reglas que regulan la subvencionabilidad de los gastos y su certificación y en relación con los escritos anteriores de la Comisión, en la medida en que la orden conminatoria para que comunique las informaciones relativas a los anticipos está acompañada de una sanción. En efecto, el escrito precisa que no se tramitarían las solicitudes de pago controvertidas mientras no se comuniquen las informaciones relativas a los anticipos. De este modo, en su opinión el primer escrito impugnado introdujo un nuevo supuesto de desestimación de las solicitudes de pago de orden meramente procedimental, infringiendo la normativa aplicable.

55 Finalmente, la República Italiana contesta la alegación de la Comisión con arreglo a la cual el primer escrito impugnado es un acto puramente confirmatorio. En efecto, considera que, tras haber sido impugnada, la regla general controvertida mencionada en la nota interpretativa fue reexaminada de manera detallada en el marco del debate institucional relativo a la modificación del Reglamento nº 1685/2000, cuya derogación refleja el primer escrito impugnado, adoptado un poco más tarde que el Reglamento nº 448/2004.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

56 Según jurisprudencia reiterada, el recurso de anulación, en el sentido del artículo 230 CE, puede interponerse contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos (véase la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 32, y la jurisprudencia que se cita).

57 Para apreciar si el primer escrito impugnado produce efectos jurídicos en el sentido de la jurisprudencia anteriormente mencionada, en la medida en que insta a la República Italiana a completar las declaraciones de gastos controvertidas indicando, para cada medida, el importe de los anticipos controvertidos pagados o posiblemente pagados, en la medida en que precisa que los procedimientos abiertos sobre las solicitudes de pago controvertidas se interrumpirán o continuarán interrumpidos hasta la recepción de dichas informaciones, procede examinar al mismo tiempo su contenido y el contexto en el que se adoptó (véase el auto del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión, C-50/90, Rec. p. I-2917, apartado 13).

58 En primer lugar, con relación a la alegación de la República Italiana según la cual el primer escrito impugnado le imponía una sanción al indicar que no se tramitarían las solicitudes de pago controvertidas hasta la recepción de las informaciones relativas a los anticipos, procede constatar que ello equivale, en esencia, a denunciar un estado de inactividad perpetuado por la Comisión. Como así lo reconoció en la vista, la República Italiana considera que, en el caso de autos, la Comisión estaba obligada a efectuar los pagos correspondientes a las solicitudes de pago controvertidas en el plazo de dos meses establecido en el artículo 32, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento General.

59 A este respecto, procede recordar que, cuando conoce de una solicitud de pago aceptable con arreglo al artículo 32, apartado 3, del Reglamento General, la Comisión no está autorizada a perpetuar un estado de inactividad. En virtud del artículo

32, apartado 1, párrafo quinto, del Reglamento General, la Comisión debe efectuar los pagos intermedios correspondientes a dicha solicitud, siempre que haya fondos disponibles, en un plazo que no excederá de dos meses a partir de su recepción. Por tanto, si, como afirma la República Italiana, la Comisión incumplió en el caso de autos esta obligación de actuar, aquélla debería haber interpuesto un recurso por omisión para que se declarara tal incumplimiento (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 1982, Alemania/Comisión, 44/81, Rec. p. 1855, apartado 6, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 2006, Alemania/Comisión, T-314/04 y T-414/04, no publicada en la Recopilación, apartado 48). En el supuesto de que se estimara el recurso por omisión, correspondería a la Comisión, con arreglo al artículo 233 CE, adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 2006, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 48).

60 Esta solución no puede cuestionarse porque la República Italiana haya sido expresamente informada de la negativa a actuar de la Comisión mediante el primer escrito impugnado. Una negativa a actuar, por explícita que sea, puede recurrirse ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 232 CE, dado que no pone término a la omisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, Parlamento/Consejo, 302/87, Rec. p. 5615, apartado 17).

61 En todo caso, como confirmó la Comisión en la vista sin que la República Italiana le contradijera en este punto, el estado de inactividad señalado en el primer escrito impugnado sólo era temporal, y no continuó después que las razones que lo justificaban desaparecieron, dado que la Comisión adoptó finalmente una decisión sobre las solicitudes de pago controvertidas. Mediante el escrito nº 8799, de 24 de agosto de 2005, dicha decisión final fue comunicada a la República Italiana, que interpuso un recurso contra ella (T-402/05).

62 En consecuencia, procede considerar que el primer escrito impugnado, en la medida en que puso en conocimiento de la República Italiana la negativa a actuar de la Comisión relativa a las solicitudes de pago controvertidas, no produjo ningún efecto jurídico que pudiera ser impugnado en el marco de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 230 CE.

63 En segundo lugar, en relación con la indicación según la cual la República Italiana debía comunicar a la Comisión las informaciones relativas a los anticipos, es necesario precisar que el primer escrito impugnado se remitía a una obligación de declaración que se desprende, para dicho Estado miembro, de una aplicación combinada de la regla general controvertida y de la decisión contenida en el escrito de 14 de mayo de 2003 (véase el apartado 25 *supra),* de lo que resulta que sólo pueden optar a la cofinanciación de los Fondos los anticipos no justificados vinculados bien con ayudas cuya decisión de concesión se hubiera adoptado a más tardar el 19 de febrero de 2003 bien con ayudas concedidas en el marco de un procedimiento de adjudicación que hubiera concluido a más tardar en esa fecha. En efecto, el primer escrito impugnado remite explícitamente al escrito nº 2772, de 21 de marzo de 2005 (véase el apartado 31 *supra),* el cual reenvía a su vez al escrito de 29 de julio de 2003, por el que se rectifica el escrito de 14 de mayo de 2003 (véase el apartado 27 *supra).*

64 De este modo, se desprende del propio contenido del primer escrito impugnado que éste tenía por objeto recordar a la República Italiana, con ocasión del examen de las solicitudes de pago controvertidas, una obligación de declaración que le incumbía en virtud de la normativa que regula la subvencionabilidad de los gastos y en particular, de la regla general controvertida.

65 A fin de verificar si el primer escrito impugnado se limita realmente a recordar a la República Italiana obligaciones que surgen de la normativa comunitaria, sin modificar su ámbito de aplicación, o si, por el contrario, puede producir efectos jurídicos, procede dilucidar determinadas cuestiones de fondo planteadas en el presente asunto (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión, C-57/95, Rec. p. I-1627, apartados 9 y 10, y la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartados 33 a 35).

Sobre el fondo

66 La República Italiana invoca nueve motivos en apoyo de su recurso de anulación de los escritos impugnados primero, segundo, tercero, cuarto y quinto (en lo sucesivo,

conjuntamente, «escritos impugnados»). El primer motivo está basado en la inexistencia de base jurídica y en la infracción de las disposiciones que regulan el control financiero. El segundo motivo está basado en la inexistencia absoluta de motivación. El tercer motivo está basado en la inobservancia del procedimiento de adopción de las decisiones de la Comisión y en el incumplimiento de su Reglamento interno. El cuarto motivo está basado en la infracción del artículo 32 del Reglamento General y de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004. El quinto motivo está basado en la infracción de las disposiciones relativas a la subvencionabilidad de los gastos. El sexto motivo está basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la desviación de poder. El séptimo motivo está basado en la infracción del Reglamento nº 448/2004 y en la violación de los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de contradicción de los escritos impugnados. El octavo motivo está basado en la infracción del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001. Finalmente, el noveno motivo está basado en la violación del principio de simplificación.

67 Dado que la Comisión niega la admisibilidad del tercer motivo, procede examinarlo en primer lugar.

68 También cabe recordar que la respuesta a la cuestión de la admisibilidad, planteada en el apartado 65 *supra,* depende de las respuestas a las cuestiones de fondo referidas, por un lado, a la interpretación de la normativa comunitaria en materia de subvencionabilidad de gastos y, por otro, a las consecuencias ineludibles que se desprenden de dicha normativa en la fase de la declaración y certificación de gastos. Comoquiera que dichas cuestiones de fondo se plantean en el cuarto y el quinto motivos, por una parte, y en el octavo y el noveno, por otra, procede examinar estos últimos en primer lugar.

Sobre el tercer motivo, basado en la inobservancia del procedimiento de adopción de las decisiones de la Comisión y en el incumplimiento de su Reglamento interno

Alegaciones de las partes

69 La República Italiana sostiene, en esencia, que, al comunicarle los escritos impugnados, la Comisión le notificó decisiones que aparentemente no fueron adoptadas respetando el procedimiento establecido en su Reglamento interno.

70 La Comisión solicita que se declare la inadmisibilidad del tercer motivo, con arreglo al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. En opinión de la Comisión, la argumentación formulada en apoyo de este motivo carece de claridad y de precisión respecto a la identificación de las normas supuestamente infringidas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

71 El artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia prevé que la demanda contendrá una exposición sumaria de los motivos invocados. Ello significa que la demanda debe concretar en qué consisten los motivos sobre los que se apoya el recurso, y que no puede limitarse a su simple mención abstracta (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de noviembre de 1992, Rendo y otros/Comisión, T-16/91, Rec. p. II-2417, apartado 130, y de 28 de marzo de 2000, T. Port/Comisión, T-251/97, Rec. p. II-1775, apartado 90).

72 Además, la exposición de los motivos, aunque sea sumaria, debe ser lo suficientemente clara y precisa para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Primera Instancia resuelva el recurso, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones. La seguridad jurídica y la buena administración de justicia exigen, para declarar la admisibilidad de un recurso, o, más específicamente, de un motivo de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho sobre los que estén basados consten de manera coherente y comprensible, en el propio tenor de la demanda (véanse, respecto de la admisibilidad de un recurso, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de mayo de 1998, Enso Española/Comisión, T-348/94, Rec. p. II-1875, apartado 143, y T. Port/Comisión, citada en el apartado 71 *supra,* apartado 91).

73 En el caso de autos, la argumentación en apoyo del tercer motivo carece de claridad y de precisión en la identificación de las normas del Reglamento interno que supuestamente fueron infringidas con ocasión de la adopción de los escritos impugnados, y ello aunque el Reglamento interno de la Comisión es un documento publicado en todas las lenguas de la Unión Europea en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 2000, L 308, p. 26).

74 Por consiguiente la Comisión sostiene fundadamente que la exposición del presente motivo del recurso no es lo suficientemente clara y precisa para permitirle preparar su defensa. Ello tampoco permite al Tribunal de Primera Instancia resolver sobre el fundamento del presente motivo.

75 En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad del tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 32 del Reglamento General y de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004, y sobre el quinto motivo, basado en la infracción de las disposiciones relativas a la subvencionabilidad de los gastos

Alegaciones de las partes

76 La República Italiana afirma que los escritos impugnados infringen el artículo 32 del Reglamento General y la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004, en la medida en que se basan en la regla general controvertida. En el supuesto de que el Reglamento nº 448/2004 pudiera servir de fundamento a la regla general controvertida, alega la ilegalidad de éste, en la medida en que contraviene lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento General.

77 La República Italiana alega que la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* no es aplicable al caso de autos. Por una parte, la norma nº 1, punto 2, del anexo del Reglamento nº 1685/2000, en el que se basa dicha solución, fue modificado sustancialmente por el Reglamento nº 448/2004. Por otra parte, el presente asunto se refiere sólo al artículo 30 del Reglamento General y a las disposiciones del anexo del Reglamento nº 448/2004 que regulan la subvencionabilidad de los gastos efectuados por los beneficiarios finales, mientras que la sentencia del Tribunal de Justicia interpreta una disposición diferente, el artículo 32 del Reglamento General, que regula el pago por parte de la Comisión de la participación de los Fondos.

78 Por otro lado, la República Italiana niega que el artículo 32 del Reglamento General y la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004 puedan interpretarse en el sentido de la regla general controvertida.

79 En primer lugar, en su opinión, ni las disposiciones del Reglamento General ni las del Reglamento nº 448/2004 permiten tener en cuenta la actividad de los destinatarios

últimos a efectos de apreciar la subvencionabilidad de los anticipos. A su juicio, las nuevas disposiciones del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999 (DO L 210, p. 25), confirman, por el contrario, que las disposiciones de este último no permitían hasta ahora tener en cuenta la actividad de los destinatarios últimos. En efecto, la modificación del concepto de «beneficiario» introducida por el Reglamento nº 1083/2006 permitió dicha toma en consideración.

80 En segundo lugar, según la República Italiana, la norma nº 1, punto 2.1, del anexo del Reglamento nº 448/2004 consagra implícitamente la subvencionabilidad de los anticipos no justificados con cargo a los Fondos Estructurales al obligar únicamente a los beneficiarios a justificar los pagos que efectúan con vistas a los «pagos provisionales y pagos del saldo».

81 En tercer lugar, el principio de necesidad de las ayudas de Estado, con arreglo al cual las ayudas sólo pueden declararse compatibles con el Derecho comunitario si favorecen a empresas que no disponen de recursos financieros propios suficientes para llevar a cabo la inversión prevista, se opone, en opinión de la República Italiana, a que la subvencionabilidad de los anticipos esté sujeta a la presentación de documentos justificativos de su utilización por los destinatarios últimos. En virtud de dicho principio, el pago de los anticipos debe preceder siempre a la inversión realizada por las empresas. En su opinión, el principio de necesidad de las ayudas de Estado implica el reconocimiento de la subvencionabilidad de los anticipos no justificados, del mismo modo que justifica que las aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía se consideren gasto subvencionable, tal y como prevé la norma nº 1, punto 1.2, del anexo del Reglamento nº 448/2004.

82 En último lugar, a juicio de la República Italiana, las disposiciones del anexo del Reglamento nº 448/2004 relativas a los gastos de amortización, las contribuciones en especie y los gastos generales demuestran que la naturaleza particular de determinados gastos puede justificar que no se subordine su subvencionabilidad a la presentación de documentos justificativos de su utilización.

83 La Comisión refuta todas las alegaciones formuladas por la República Italiana. Alega que los escritos impugnados son conformes con la letra y el espíritu del artículo 32 del Reglamento General y de la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004, en la medida en que se remiten a la regla general controvertida o la aplican. Por consiguiente, solicita que se desestimen los motivos cuarto y quinto. En relación con la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 448/2004 respecto del artículo 32 del Reglamento General, la Comisión alega que es inadmisible por haberse propuesto extemporáneamente y que, en todo caso, dicho Reglamento es conforme con el Reglamento General.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

84 Mediante sus motivos cuarto y quinto, la República Italiana sostiene, en esencia, que la Comisión interpretó erróneamente el artículo 32 del Reglamento General y la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004, al deducir la regla general controvertida de dichas disposiciones.

85 En primer lugar, procede señalar que, en la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* el Tribunal de Justicia respondió, sobre la base del artículo 32 del Reglamento General y la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004, a la cuestión de si los anticipos podían optar a la participación de los Fondos y, en su caso, en qué condiciones.

86 En este contexto, el Tribunal de Justicia subrayó, en primer lugar, que uno de los objetivos del Reglamento General, que se recuerda en su considerando cuadragésimo tercero, era garantizar una gestión financiera correcta, asegurándose de que los gastos se justifiquen y certifiquen (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 44). Dicho objetivo explica que el sistema establecido en el artículo 32 del Reglamento General, así como en la norma nº 1 del

anexo del Reglamento nº 1685/2000, se basa en el principio de reembolso de gastos (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 45). Ello implica que, en principio, la posibilidad de que se subvencionen los gastos efectuados por los organismos nacionales está supeditada a que se presente a los servicios de la Comisión una prueba de su utilización en el proyecto financiado por la Unión Europea, que puede consistir en facturas originales pagadas o, si ello resulta imposible, en documentos contables de valor probatorio equivalente (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 46). Si bien la Comisión abona, en concepto del anticipo previsto en el artículo 32, apartado 2, del Reglamento General, una cantidad que represente el 7 % de la participación de los Fondos Estructurales en la intervención en cuestión, sin que se exijan, ya en ese momento, los documentos justificativos de los gastos efectuados (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 47), no es menos cierto que dichos documentos deben presentarse con motivo de los pagos intermedios o del pago del saldo (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 49).

87 En conclusión, el Tribunal de Justicia declaró que la regla según la cual los anticipos abonados por los Estados miembros en el marco de un régimen de ayudas y declarados con vistas a los pagos intermedios o al pago del saldo no pueden subvencionarse con cargo a los Fondos Estructurales salvo que se presenten los documentos justificativos de su utilización por los destinatarios últimos, era conforme con el artículo 32 del Reglamento General, así como con la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 1685/2000 (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 50).

88 Ninguna de las circunstancias alegadas por la República Italiana se opone a que la solución desarrollada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* se aplique al caso de autos a fines de declarar la conformidad de la regla general controvertida con el artículo 32 del Reglamento General, y con la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004.

89 Las alegaciones basadas en la entrada en vigor del Reglamento nº 448/2004 deben desestimarse. Por una parte, el Reglamento nº 448/2004 no modificó ni el sentido ni el alcance del artículo 32 del Reglamento General, del cual sólo precisa las modalidades de aplicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53, apartado 2, del Reglamento General. Por otra parte, con relación a la norma nº 1, puntos 1 y 2,

del anexo del Reglamento nº 1685/2000, la referencia que incluye el Reglamento nº 448/2004 a la necesidad de justificar los pagos realizados por los beneficiarios finales, «declarados como pagos provisionales y pagos del saldo final», teniendo en cuenta el contexto normativo en el que se inscribe, constituye un mera aclaración de la norma procedimental aplicable, y no una modificación de ésta. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró, basándose en la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 1685/2000, que el principio de reembolso de gastos se aplicaba sólo a los pagos de la Comisión que tenían el carácter de pago intermedio o pago del saldo, en el sentido del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartados 48 y 49).

90 En consecuencia, la República Italiana incurre en error al afirmar que el Reglamento nº 448/2004 modificó el sentido de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 1685/2000. Por otro lado, incurre en contradicción en sus propios escritos a este respecto, al constatar en varias ocasiones la identidad sustancial de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 1685/2000 antes y después de la entrada en vigor del Reglamento nº 448/2004. En el caso de autos, esta identidad justifica una aplicación por analogía de la solución desarrollada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra.*

91 También es necesario desestimar la alegación según la cual la diferencia entre las reglas examinadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* y las controvertidas en el presente asunto se opone a dicha aplicación por analogía. En efecto, se desprende claramente de los propios escritos de la República Italiana y, en particular, de los motivos cuarto y quinto planteados en el recurso, que el presente asunto plantea si los anticipos son subvencionables con arreglo al artículo 32 del Reglamento General y a sus modalidades de aplicación que figuran en el Reglamento nº 448/2004, es decir, una pregunta análoga a la que examinó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de noviembre de 2005 (véanse los apartados 85 y 87 *supra).*

92 En consecuencia, procede declarar que la regla general controvertida es conforme con el artículo 32 del Reglamento General, y con la norma nº 1, puntos 1 y 2, del

anexo del Reglamento nº 448/2004 por las mismas razones que expuso el Tribunal de Justicia en su sentencia, y que se recuerdan en los apartados 86 y 87 *supra.* Por tanto, debe desestimarse la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 448/2004 propuesta por la República Italiana, sin que sea preciso pronunciarse siquiera sobre la causa de inadmisión propuesta por la Comisión.

93 Por otro lado, ninguna alegación invocada por la República Italiana permite poner en tela de juicio la conformidad de la regla general controvertida con la normativa que regula la subvencionabilidad de los gastos.

94 En primer lugar, procede desestimar la alegación según la cual la normativa aplicable no permite tomar en consideración la actividad de los destinatarios últimos a fines de apreciar la subvencionabilidad de los anticipos. Esta alegación, que ya se había planteado ante el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 32 del Reglamento General y de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 1685/2000, fue desestimada por éste (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartados 39, 40, y 44 a 50). Tampoco puede aceptarse esta alegación después de la entrada en vigor del Reglamento nº 448/2004, que no modificó ni el sentido ni el alcance de las normas pertinentes aplicables (véase el apartado 90 *supra).*

95 Se desprende del punto 2.1 de la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004, relativa a los documentos justificativos, que los pagos realizados por los beneficiarios finales deben acompañarse de documentos justificativos con vistas a los pagos intermedios y del pago del saldo. Habida cuenta de su sistema, esta norma se aplica de manera general a los pagos realizados por los beneficiarios finales, tanto en el marco de operaciones que ejecutan ellos mismos como en el marco de las ayudas que conceden, en particular mediante regímenes de ayudas. No obstante, en relación con este último tipo de pagos, el punto 2.3 de la norma nº 1 del anexo del Reglamento nº 448/2004 precisa que los documentos justificativos deben corresponder a gastos efectivamente pagados por los destinatarios últimos con motivo de la ejecución de la operación.

96 Como observa acertadamente la Comisión, la presentación de documentos justificativos de la utilización de los anticipos por los destinatarios últimos con motivo de la ejecución de las operaciones también está prevista en el artículo 7 del Reglamento nº 438/2001, el cual dispone que la pista de auditoría que establecen los Estados miembros en el marco de sus sistemas de gestión y control debe permitir comparar los importes totales certificados a la Comisión con los registros de gastos individuales y los justificantes, incluidos, en los supuestos de regímenes de ayudas de Estado o de concesión de ayudas, aquellos que están en posesión de los destinatarios últimos.

97 A mayor abundamiento, de lo antedicho se deduce que procede desestimar el argumento *a contrario* que la República Italiana pretende extraer de lo dispuesto en el Reglamento nº 1083/2006, aplicable a los programas del período 2007-2013. Por lo demás, como puso de manifiesto acertadamente la Comisión en la vista, el artículo 78, apartado 2, del Reglamento nº 1083/2006, lejos de contradecir la regla general controvertida, confirma que el reconocimiento de la subvencionabilidad de los anticipos implica una intervención del legislador comunitario. Este último debe, en particular, permitir definir los requisitos de dicho reconocimiento respetando el principio de buena gestión, debiéndose recordar que no se pudo llegar a ningún acuerdo sobre este punto respecto de la programación para el período 2000-2006 (véase el apartado 24 *supra).*

98 También esta desprovisto de todo fundamento jurídico la alegación lingüística basada en la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004. Procede recordar que dicha disposición regula la justificación de los gastos declarados a la Comisión al objeto de que ésta proceda a realizar «pagos provisionales y pagos del saldo final», en el sentido del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General. En este contexto, la referencia a dichos «pagos provisionales y pagos del saldo final» se explica porque en el caso, previsto en el artículo 32, apartado 2, del Reglamento General, de que la Comisión pague, en concepto de anticipo, una cantidad que representa el 7 % de la participación de los Fondos Estructurales en la intervención en cuestión, las autoridades nacionales no están obligadas a presentar, ya en ese momento, los documentos justificativos de los gastos efectuados (sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 47). En consecuencia, los términos «pagos provisionales y pagos del saldo final», que figuran en la norma nº 1, punto 2.1, del anexo del Reglamento nº 448/2004, no pueden inter-

pretarse en el sentido de que el principio de reembolso de gasto no se aplica a los anticipos.

99 Por otra parte, procede desestimar las alegaciones basadas en un «principio de necesidad» de las ayudas de Estado, por carecer de pertinencia. La República Italiana no ha explicado en qué manera el «principio de necesidad» que alega, aun suponiendo que exista, impone eludir el principio de reembolso de gastos aplicable a las solicitudes de pagos intermedios y de pago del saldo con arreglo al mencionado artículo 32, apartado 2, del Reglamento General. El que, en el marco de los regímenes de ayudas, los Estados miembros abonen anticipos a empresas que no disponen de recursos propios suficientes no obliga a la Comisión a reembolsar dichos anticipos, declarados con vistas a los pagos intermedios y pagos del saldo, mientras que no correspondan a gastos efectivamente pagados en el sentido del artículo 32 del Reglamento General.

100 A este respecto, no es posible fundarse en la norma nº 1, punto 1.3, del anexo del Reglamento nº 448/2004, dado que ésta dispone expresamente que las aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía (incluidos los fondos de capital de riesgo de cartera) que cumplan los requisitos fijados por dicha norma se considerarán gastos efectivamente pagados en el sentido del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General. En efecto, la subvencionabilidad de los anticipos con cargo a los Fondos Estructurales no puede deducirse de un texto de aplicación especial que sólo se refiere a las aportaciones que realizan los Estados miembros a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía.

101 Finalmente, no pueden admitirse las alegaciones basadas en las disposiciones del anexo del Reglamento nº 448/2004 relativas a los gastos de amortización, las contribuciones en especie y los gastos generales. Aun suponiendo que la subvencionabilidad de dichos gastos no estuviera sujeta a la presentación de documentos justificativos, dicha constatación carece de pertinencia para apreciar la subvencionabilidad de los anticipos. En todo caso, se deduce de la norma nº 1, puntos 2.1 y 2.3, del anexo del Reglamento nº 448/2004, que los gastos de amortización, las contribuciones en especie y los gastos generales deben justificarse mediante documentos contables que tengan valor probatorio.

102 De lo antedicho resulta que el primer escrito impugnado, en la medida en que remite a la regla general controvertida, no modificó el ámbito de aplicación de la normativa comunitaria y, por tanto, no puede constituir un acto impugnable en el sentido del artículo 230 CE.

103 De lo anterior se desprende además, que los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto, en la medida en que se basan en la regla general controvertida para denegar la subvencionabilidad de los importes correspondientes a los anticipos controvertidos con cargo a los Fondos, son conformes con el artículo 32 del Reglamento General y con la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004.

104 Por consiguiente, los motivos cuarto y quinto deben desestimarse por infundados en lo que se refiere a los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto.

Sobre el octavo motivo, basado en la infracción del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001, y sobre el noveno motivo, basado en la violación del principio de simplificación

Alegaciones de las partes

105 La República Italiana sostiene que los escritos impugnados infringen las normas de certificación de gastos establecidas en el artículo 9 del Reglamento nº 438/2001, en la medida en que imponen o presuponen que las autoridades nacionales especifiquen en sus declaraciones de gasto para cada medida el importe de los anticipos controvertidos pagados o posiblemente pagados. En su opinión, las modalidades de certificación de gastos están regidas íntegramente por dicho artículo, que dispone que las declaraciones certificadas de gastos previstas en el artículo 32, apartados 3 y 4,

del Reglamento General deben expedirse según el modelo de certificado previsto en el anexo II del Reglamento nº 438/2001. A su juicio, más allá de un determinado importe, los gastos sólo deben ser declarados en dicho certificado distinguiendo para cada medida la fuente de financiación en cuestión («pública comunitaria», «pública distinta» y «privada») y el año en que se han efectuado los gastos. De este modo, al imponer a las autoridades nacionales competentes completar sus declaraciones de gastos con informaciones relativas al importe de los anticipos abonados, la Comisión les impone obligaciones de declaración que no están previstas por la normativa en vigor.

106 Además, la República Italiana afirma que, al imponer modalidades de certificación de gastos más complejas y más restrictivas que las que se desprenden del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001, la Comisión infringió el principio de simplificación de la gestión de los Fondos Estructurales. En su opinión, la existencia de dicho principio puede deducirse del considerando cuadragésimo segundo del Reglamento General, de las posiciones expresadas verbalmente por la Comisión y de las propuestas presentadas por ésta al Comité.

107 La Comisión solicita que se desestime el motivo basado en la infracción del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001 por infundado. Afirma que las informaciones relativas a los anticipos controvertidos pagados eran indispensables para determinar el importe de los anticipos que deben correr a cargo del presupuesto comunitario. En consecuencia, para las autoridades nacionales, la comunicación de dichas informaciones correspondía a la ejecución de su obligación de certificación de gastos en virtud del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001.

108 Por otro lado, la Comisión refuta el motivo basado en la violación del principio de simplificación. En su opinión, el objetivo de simplificación de la gestión de los Fondos no puede justificar que en el caso de autos se vean menoscabadas las normas de declaración y certificación de gastos que se derivan del principio de buena gestión financiera.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

109 La Comisión desempeña la tarea de ejecución del presupuesto general de la Unión Europea con arreglo al artículo 274 CE. Este último artículo no establece ninguna distinción en función del modo de gestión aplicado, por lo que la Comisión continúa ejerciendo dicha responsabilidad general en el marco de la gestión compartida de los Fondos Estructurales. A mayor abundamiento, se desprende de los artículos 10 CE y 274 CE que, en el marco de la gestión compartida de los Fondos Estructurales, los Estados miembros deben cooperar con la Comisión para garantizar una utilización de los Fondos comunitarios conforme con el principio de buena gestión financiera. Las normas antes mencionadas se recuerdan en el artículo 38, apartado 1, letra g), del Reglamento General, que se refiere al control financiero de las intervenciones.

110 En el marco de dicho control financiero, el Estado miembro asume la primera responsabilidad, certificando a la Comisión, en particular, que los pagos declarados en las solicitudes de pagos intermedios o del saldo corresponden a gastos efectivamente pagados en el sentido del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General y de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004. La Comisión adopta una Decisión relativa a dichas solicitudes de pago en el ejercicio de la responsabilidad genérica que le incumbe en la ejecución del presupuesto, determinando el importe de los gastos declarados y certificados por el Estado miembro que deben ser sufragados por el presupuesto comunitario.

111 Cuando los sistemas de gestión y de control de los Estados miembros son fiables y garantizan una «pista de auditoría suficiente» en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 438/2001, la certificación de los gastos declarados aporta, en principio, a la Comisión una garantía suficiente de la corrección, regularidad y subvencionabilidad de las solicitudes de pago de ayuda comunitaria, como se desprende del artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 438/2001.

112 No obstante, en un supuesto en el que, como en el caso de autos, la Comisión y un Estado miembro interpretan de manera divergente un texto legal que especifica los requisitos de subvencionabilidad de determinados gastos, la fiabilidad del sistema nacional de gestión y control no garantiza a la Comisión que todos los gastos declarados por dicho Estado miembro correspondan a gastos subvencionables, en el sentido de la normativa aplicable. Por tanto, corresponde al Estado miembro en cuestión, en el ejercicio de sus responsabilidades en materia de certificación de gastos y en el marco de una cooperación leal con las instituciones comunitarias, hacer todo lo posible para que la Comisión ejecute el presupuesto bajo su propia responsabilidad, aportándole todos los elementos de información que ésta considere necesarios para poder efectuar pagos conformes con el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General. Cualquier otra solución menoscaba el efecto útil del artículo 38, apartado 1, del Reglamento General y, en mayor medida, los artículos 10 CE y 274 CE.

113 Tanto la regla general controvertida, cuya conformidad con el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General y con la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004, ha sido declarada, como la regla especial por la que se establece la subvencionabilidad de anticipos no justificados pagados hasta el 19 de febrero de 2003, derivada de una decisión de la Comisión que no fue impugnada en el marco de los asuntos C-324/03 y C-431/03, son de aplicación a la República Italiana, dado que le fueron comunicadas previamente (véanse los apartados 25 y 27 *supra).* Ahora bien, como se desprende del apartado 12 *supra,* la aplicación combinada de dichas reglas impone ineludiblemente a la República Italiana la obligación de comunicar, junto con sus solicitudes de pago y sus declaraciones de gastos, las informaciones en su posesión que la Comisión requiera para permitirle determinar el importe de los anticipos controvertidos pagados o posiblemente pagados. Por consiguiente, en el caso de autos la Comisión alega fundadamente que la formalidad declarativa controvertida no es sino una modalidad de aplicación y una consecuencia práctica ineludible de la obligación de certificación de gastos que incumbe a la República Italiana en virtud del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001.

114 Por consiguiente, al instar a las autoridades italianas a completar las declaraciones de gastos controvertidas especificando para cada medida el importe de los anticipos controvertidos pagados o posiblemente pagados, el primer escrito impugnado se limita a recordarle una obligación de declaración que se desprende ineludiblemente

para ellas de la normativa comunitaria, sin modificar el ámbito de aplicación de ésta. Vistas las consideraciones precedentes, así como las expuestas en el apartado 102 *supra,* procede declarar que el primer escrito impugnado no produjo ninguno de los efectos jurídicos criticados por la República Italiana y que a este respecto no constituye un acto jurídico impugnable en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 56 *supra.* En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad del presente recurso en la medida que se dirige contra el primer escrito impugnado. Por consiguiente, procede continuar el examen de dicho recurso únicamente en la medida en que se dirige contra los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto.

115 A este respecto, la alegación de la República Italiana según la cual los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto infringen el artículo 9 del Reglamento nº 438/2001 o el principio general de simplificación porque dan por sentado que las autoridades nacionales competentes actúan conforme a la formalidad declarativa controvertida carece de fundamento.

116 Ya se declaró, en el apartado 113 *supra,* que dicha formalidad era una modalidad de aplicación y una consecuencia práctica ineludible de la obligación de certificación de gastos que incumbe a la República Italiana en virtud del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001.

117 A mayor abundamiento, la legalidad de la formalidad declarativa controvertida no puede ponerse en entredicho sobre la base del principio de simplificación cuya existencia alega la República Italiana. Si bien es cierto que el Reglamento General responde, obviamente, a preocupaciones vinculadas a la simplificación de los procedimientos de compromiso y de pago, y que la Comisión se esfuerza en este contexto por suprimir las complicaciones administrativas inútiles, no lo es menos que el sistema de los Fondos Estructurales no consagra un principio según el cual los procedimientos de compromiso y de pago deban simplificarse sin tener en consideración las consecuencias que de ello se desprenden para el buen funcionamiento y la buena gestión económica de los Fondos. Como se ha puesto de manifiesto en los apartados 112 y 113 *supra,* la voluntad de simplificación de los procedimientos expresada en el Reglamento General no puede entrañar que se cuestione en el caso de autos una

formalidad declarativa que se deriva de la ejecución del sistema de los Fondos Estructurales de conformidad con el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 274 CE.

118 En consecuencia, procede desestimar los motivos octavo y noveno invocados en apoyo del recurso de anulación de los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto.

Sobre el primer motivo, basado en la inexistencia de base jurídica y en la infracción de las disposiciones que regulan el control financiero

Alegaciones de las partes

119 La República Italiana reprocha a los escritos impugnados que no indiquen la disposición que ha permitido su adopción como, no obstante, requiere el principio de seguridad jurídica (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 2003, Francia/Comisión, C-325/91, Rec. p. I-3283, apartado 26). En su opinión, la mera remisión implícita al escrito de 29 de julio de 2003 no puede constituir una base jurídica legal y adecuada, en la medida en que la regla general controvertida, contenida en dicho escrito, es contraria a lo dispuesto en el Reglamento General y en el Reglamento nº 448/2004.

120 La República Italiana también censura a la Comisión haber usurpado una competencia perteneciente a los Estados miembros con carácter exclusivo en virtud de los artículos 38 y 39 del Reglamento General y de sus disposiciones de aplicación que figuran en el Reglamento nº 438/2001, al adoptar los escritos controvertidos. En efecto, según la demandante, de dichas disposiciones y de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de septiembre de 2004, relativa a las responsabilidades respectivas de los Estados miembros y de la Comisión en la gestión compartida de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión [COM(2004) 580 final], se desprende que son los Estados miembros los que asumen

la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones de los Fondos y quienes deben verificar y certificar a la Comisión la subvencionabilidad de los gastos que declaran, con ocasión de los pagos intermedios y del saldo. A juicio de la demandante, la Comisión sólo está facultada para controlar los «sistemas de gestión y de control» establecidos por los Estados miembros.

121 La Comisión solicita que se desestime el primer motivo, basado en la inexistencia de base jurídica. En su opinión, los escritos impugnados se inscriben en un marco normativo claramente definido y conocido desde hace mucho tiempo por la República Italiana. En efecto, dichos escritos hacen referencia al escrito de 29 de julio de 2003, el cual se remite a la nota interpretativa y, por tanto, mediante tal remisión se puede hallar su fundamento legal en la regla general controvertida que en ellos se menciona.

122 Respecto de la segunda imputación, basada en la supuesta infracción de las disposiciones que regulan el régimen financiero, la Comisión considera que la alegación de la República Italiana ha de desestimarse por carecer de fundamento. La responsabilidad del control financiero de las intervenciones de los Fondos, que asumen en primer lugar los Estados miembros, carece de pertinencia a efectos de la subvencionabilidad de los anticipos. La Comisión reafirma que la regla general controvertida es conforme con el principio de reembolso de gastos, que subyace en la normativa aplicable en la materia.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

123 Respecto de la primera imputación, relativa a la inexistencia de base jurídica, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la legislación comunitaria debe ser clara y su aplicación previsible para todos los interesados. El principio de seguridad jurídica

forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, cuyo respeto debe garantizar el Tribunal de Primera Instancia. Dicho principio requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición de Derecho comunitario que debe indicarse expresamente como base legal del acto y que prescribe la forma jurídica que éste debe revestir (sentencia de 16 junio de 1993, Francia/Comisión, citada en el apartado 119 *supra,* apartados 26 y 30).

124 No obstante, también se desprende de la jurisprudencia que la omisión de la referencia al fundamento jurídico preciso de un acto puede no constituir un vicio sustancial cuando éste pueda ser determinado apoyándose en otros elementos de dicho acto. Una referencia explícita es, sin embargo, indispensable cuando, a falta de ésta, los interesados y el órgano jurisdiccional comunitario competente carezcan de certeza respecto al fundamento jurídico concreto (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 9, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de septiembre de 2002, Alpharma/Consejo, T-70/99, Rec. p. II-3495, apartado 112).

125 Los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto contienen decisiones de la Comisión por las que se abona un importe diferente al solicitado por la República Italiana. Dichas decisiones se fundamentan expresamente en una negativa de la institución comunitaria a sufragar con cargo al presupuesto los gastos declarados por la República Italiana correspondientes a los anticipos controvertidos. Dichos escritos no mencionan expresamente la disposición del Derecho comunitario de la que reciben su fuerza obligatoria y que prescribe la forma jurídica que éstos deben revestir.

126 En consecuencia, procede dilucidar si existen otros elementos en los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto que permitan disipar la incertidumbre derivada de que no se mencione en ellos la base jurídica de las decisiones adoptadas por la Comisión.

127 De la descripción fáctica (véanse los apartados 20 a 35 *supra)* se desprende que los escritos controvertidos se inscriben en un largo intercambio de correspondencia entre la Comisión y la República Italiana sobre la subvencionabilidad de los anticipos. Mediante la nota interpretativa, la Comisión comunicó a la República Italiana la regla general controvertida, según la cual los anticipos que no estén acompañados de justificación de su utilización por los destinatarios últimos no pueden optar a la participación de los Fondos, con arreglo al artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General. En sus escritos de 14 de mayo y de 29 de julio de 2003, la Comisión volvió a mencionar la regla general controvertida. La Comisión también comunicó a la República Italiana su decisión de considerar subvencionables los anticipos pagados hasta el 19 de febrero de 2003, en virtud del principio de protección de la confianza legítima.

128 Leído en este contexto, el contenido de los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto permite a la República Italiana y al Tribunal de Primera Instancia comprender que tales escritos aplican en cada caso la regla general controvertida y que las decisiones que contienen se basan en la interpretación del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General expuesta por la Comisión en la nota interpretativa y en los escritos de 14 de mayo y de 29 de julio de 2003 y de 25 de marzo de 2004.

129 Por otro lado, la República Italiana no puede poner en tela de juicio la legalidad de dicha base jurídica respecto del Reglamento General y del Reglamento nº 448/2004, dado que, como ya se ha declarado en el apartado 92 *supra,* la regla general controvertida es conforme tanto con el artículo 32 del Reglamento General como con su disposición de aplicación contenida en la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004.

130 Por tanto, no puede acogerse la primera imputación, fundada en la inexistencia de base jurídica.

131 Respecto de la segunda imputación, basada en la infracción de las disposiciones que regulan el control financiero, procede precisar que, con tal imputación, la República Italiana sostiene, en esencia, que la Comisión no tenía competencia para denegar el reembolso de los anticipos controvertidos declarados por las autoridades italianas.

132 No obstante, debe rechazarse la alegación de la República Italiana, en la medida en que establece que las denegaciones de reembolso se fundamentan en la obligación de la Comisión, que se desprende del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General y de sus disposiciones de aplicación, de efectuar sólo pagos intermedios o del saldo final que correspondan a gastos efectivamente pagados en el sentido de dicho artículo. En efecto, la certificación de gastos efectuada por la República Italiana no prejuzga la posibilidad de que la Comisión, en el marco de la responsabilidad genérica que le corresponde en la ejecución del presupuesto, detraiga de la cofinanciación comunitaria los gastos declarados y certificados que, según su interpretación de la normativa aplicable, no correspondan a gastos subvencionables.

133 Por tanto, en el caso de autos la Comisión ha actuado en el ejercicio de sus competencias de atribución en materia de ejecución del presupuesto comunitario, sin invadir las competencias reservadas a los Estados miembros relativas al control financiero de las intervenciones que se derivan de los artículos 38 y 39 del Reglamento General y de sus disposiciones de aplicación, que figuran en el Reglamento nº 438/2001.

134 Así pues, la segunda imputación debe también desestimarse. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo en su integridad.

Sobre el segundo motivo, basado en la inexistencia absoluta de motivación

Alegaciones de las partes

135 La República Italiana sostiene que los escritos impugnados contravienen la obligación de motivación de los actos comunitarios establecida en el artículo 253 CE, interpretada por la jurisprudencia comunitaria, dado que no contienen ningún elemento justificativo de las decisiones que encierran. En su opinión, en el caso de autos incumbía a la Comisión desarrollar su razonamiento de manera explícita en los escritos impugnados, teniendo en cuenta, por una parte, la modificación del marco normativo producido poco antes de su adopción, tras la entrada en vigor del Reglamento nº 448/2004, y, por otra parte, el alcance de las decisiones contenidas en dichos escritos, que van mucho más allá que las decisiones precedentes (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1975, Papiers peints/Comisión, 73/74, Rec. p. 1491, apartado 31).

136 La Comisión solicita que se desestime el segundo motivo porque los escritos impugnados están lo suficientemente motivados en relación con el contexto del caso de autos y con la normativa que regula la subvencionabilidad de los gastos con cargo a los Fondos Estructurales, cuyo tenor conocía la República italiana por haberle sido comunicado en la nota interpretativa y el escrito de 29 de julio de 2003.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

137 Según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e

inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2003, Austria/Consejo, C-445/00, Rec. p. I-8549, apartado 49; de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, Rec. p. I-7655, apartado 50, y sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 54).

138 Dicha obligación de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias concretas, en especial del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que el destinatario del acto pueda tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, C-17/99, Rec. p. I-2481, apartado 36; de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartado 48, y sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 55).

139 Como se desprende de los apartados 127 y 128 *supra,* los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto realizan una aplicación implícita de la regla general controvertida enunciada en la nota interpretativa y en los escritos de 14 de mayo y de 29 de julio de 2003 así como en el escrito de 25 de marzo de 2004. Por tanto, el intercambio de correspondencia entre la Comisión y la República Italiana permitía a ésta última entender que las denegaciones de reembolso se basaban implícitamente, pero de manera clara e inequívoca, en que los anticipos controvertidos abonados por la República Italiana no podían ser considerados gastos efectivamente pagados en el sentido del apartado 1 del artículo 32 del Reglamento General, y que, por tanto, no eran subvencionables con cargo a los Fondos.

140 A mayor abundamiento, de la argumentación que desarrolla la República Italiana en el presente recurso se desprende que ésta ha entendido el razonamiento subyacente en las decisiones de denegación de reembolso contenidas en los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto. En efecto, su recurso de anulación de dichas decisiones se apoya principalmente en refutar la regla general controvertida, que les sirve de fundamento.

141 En estas circunstancias, procede desestimar el segundo motivo, basado en la inexistencia absoluta de motivación.

Sobre el sexto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la desviación de poder, y sobre el séptimo motivo, basado en la infracción del Reglamento nº 448/2004 y en la violación de los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de contradicción en los escritos impugnados

Alegaciones de las partes

142 En el marco de su sexto motivo, la República Italiana sostiene que los escritos impugnados incumplen el principio de proporcionalidad, en la medida en que realizan una aplicación de un principio general y abstracto relativo al carácter no subvencionable de los anticipos, que, en su opinión, es desproporcionado respecto de la finalidad perseguida. En primer lugar, afirma que este principio se apoya en la premisa no demostrada de que, en el supuesto de los anticipos, no existen garantías suficientes de que los importes puestos a disposición de los destinatarios últimos se utilizarán realmente para realizar los objetivos de la ayuda. En segundo lugar, considera que este principio se aplicó sin haber evaluado la posibilidad de que existan otras medidas apropiadas con carácter menos restrictivo y, en particular, sin tener en cuenta las garantías que se desprenden de la normativa nacional. Ahora bien, la normativa italiana ofrece garantías respecto de la ejecución de las operaciones cofinanciadas por los Fondos por los destinatarios últimos que reciben los anticipos. Finalmente, el principio aplicado por la Comisión excluye la realización de cualquier análisis por sus servicios en la fase de análisis de las solicitudes de pago que les dirigen las autoridades nacionales.

143 La República Italiana añade que el principio general y abstracto relativo al carácter no subvencionable de los anticipos prueba la existencia de desviación de poder, en la medida en que equivale a un mero medio de presión ejecutado directamente en perjuicio de las autoridades nacionales competentes.

144 Mediante su séptimo motivo, la República Italiana sostiene que los escritos impugnados infringen el principio general de igualdad de trato, consagrado por la jurisprudencia comunitaria, y las disposiciones del Reglamento nº 448/2004, y adolecen de contradicción flagrante en la medida en que parecen introducir, sin justificación legal, una doble reglamentación en el caso de los regímenes de ayudas de Estado cofinanciados por los Fondos Estructurales. En efecto, mientras que, en principio, las ayudas pagadas en forma de anticipos no son subvencionables con carácter general, no ocurre lo mismo en el caso de las ayudas a la inversión a las pequeñas y medianas empresas (PYME), concedidas en forma de aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía (incluidos los fondos de capital de riesgo de cartera), con arreglo a la norma nº 1, punto 1.3, y a la norma nº 8, punto 2.9, del anexo del Reglamento nº 448/2004. En su opinión, la supuesta especialidad de este tipo de financiación no puede justificar tal diferencia de trato, a la luz del principio de necesidad de las ayudas de Estado, mencionado en el apartado 81 *supra*.

145 Además, la República Italiana afirma que los escritos impugnados incumplen el principio de seguridad jurídica. En efecto, a su juicio introducen una incertidumbre respecto de la normativa aplicable, al permitir suponer que, aun en el caso particular de las ayudas concedidas en forma de aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía, puede exigirse también la presentación de documentos justificativos distintos a los establecidos en el Reglamento nº 448/2004 a efectos de su subvencionabilidad.

146 La Comisión niega que los escritos impugnados vulneren el principio de proporcionalidad. Ni el Reglamento General ni sus disposiciones de ejecución prohíben a los destinatarios finales pagar anticipos a los destinatarios últimos. Dichos anticipos pueden incluso ser cofinanciados por los Fondos, sin que sea necesario aportar prueba de su uso, con el límite del 7 % de la participación de los Fondos Estructurales

en la intervención en cuestión, importe que la Comisión abona con arreglo al artículo 32, apartado 2, del Reglamento General, al efectuar el primer compromiso.

147 Por otro lado, la Comisión replica que las imputaciones formuladas en el marco del séptimo motivo están desprovistas de fundamento y, en consecuencia, deben desestimarse. Las normas de subvencionabilidad relativas a las aportaciones a los fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía se establecieron en razón de las características específicas de este tipo de financiación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— Sobre la infracción del Reglamento nº 448/2004

148 Como se declaró anteriormente en el apartado 103 *supra,* los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto realizaron una aplicación correcta de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004 al denegar la posibilidad de que el presupuesto comunitario sufragara los importes correspondientes a los anticipos controvertidos. En consecuencia, procede desestimar sin más el motivo basado en la infracción del Reglamento nº 448/2004.

— Sobre la violación de los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y seguridad jurídica

149 En esencia, las imputaciones basadas en la violación de los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y seguridad jurídica se refieren a la aplicación de la regla

general controvertida realizada mediante los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto. En efecto, basándose en dicha regla, la Comisión denegó la posibilidad de que el presupuesto comunitario sufragara los importes correspondientes a los anticipos controvertidos declarados por las autoridades italianas.

150 Procede subrayar que ni el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General ni sus disposiciones de aplicación confieren a la Comisión ningún margen de apreciación respecto de la determinación de los requisitos de subvencionabilidad de los anticipos. Por tanto, al decidir en los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto que los anticipos controvertidos declarados por la República Italiana con vistas a los pagos intermedios no eran subvencionables, la Comisión no actuó vulnerando los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de seguridad jurídica.

151 En el caso de autos, aunque se considere que la República Italiana alega la ilegalidad del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General y de sus disposiciones de aplicación en apoyo del recurso que interpuso contra las decisiones individuales adoptadas sobre esta base y aunque se admitieran dichas excepciones de ilegalidad con arreglo al artículo 241 CE, éstas deben ser desestimadas.

152 La regla general controvertida sólo es una aplicación particular, en el supuesto de los regímenes de ayudas o de las ayudas concedidas por los organismos nacionales, del principio de reembolso de gastos, en relación con las solicitudes de pagos intermedios y de pago del saldo, sobre el cual se basan el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General y sus disposiciones de aplicación para garantizar una utilización de los fondos comunitarios conforme con el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 274 CE (véase el apartado 86 *supra).* Por consiguiente, procede examinar la alegación de que en el caso de autos el principio de reembolso de gastos contraviene los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y seguridad jurídica.

153 Respecto de la supuesta violación del principio de proporcionalidad, procede recordar que éste forma parte de los principios generales del Derecho comunitario y que exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 60, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros, C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569, apartado 62; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de septiembre de 2002, Tideland Signal/Comisión, T-211/02, Rec. p. II-3781, apartado 39, y de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartado 99).

154 A efectos del control judicial de los requisitos mencionados, procede tener en cuenta que el legislador comunitario dispone de un amplio poder normativo para definir las normas generales aplicables a los Fondos Estructurales que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuye el artículo 161 CE. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en este sentido, respecto de la política agraria común, la sentencia National Farmers' Union y otros, citada en el apartado 153 *supra,* apartado 61, y la jurisprudencia que en él se cita).

155 En el sistema instituido por el artículo 32 del Reglamento General, el principio de reembolso de gastos, en relación con las solicitudes de pagos intermedios y de pago del saldo, contribuye a garantizar un uso de los fondos comunitarios conforme con el principio de buena gestión financiera enunciado en el artículo 274 CE. Dicho principio permite evitar que la Comunidad conceda contribuciones financieras importantes que no pueda después recuperar, o sólo tras grandes dificultades, en el supuesto de que éstas no se empleen conforme a su fin, al limitar el riesgo asumido por el presupuesto comunitario a un importe que representa el 7 % de la participación de los Fondos Estructurales en la intervención en cuestión (conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 24 de noviembre de 2005, citada en el apartado 36 *supra,* Rec. p. I-10047, puntos 77 y 80).

156 Dicha limitación del riesgo al que se expone el presupuesto comunitario por motivo de un uso disconforme de los anticipos no puede ser puesta en tela de juicio en el caso de autos, sobre la base de las garantías que en su caso ofrece la normativa italiana. En efecto, cuando el beneficiario final constituye las garantías previstas a escala nacional en beneficio de los organismos nacionales que abonan los anticipos, no se puede considerar manifiestamente inapropiado que sean estos últimos y no la Comunidad quienes asuman el riesgo de un impago de los destinatarios últimos y carguen con las dificultades vinculadas a una eventual solicitud de reembolso de los pagos efectuados indebidamente.

157 En consecuencia, el principio de reembolso de gastos, en relación con las solicitudes de pagos intermedios y de pago del saldo, y la regla general controvertida, que aplica dicho principio, no pueden considerarse medidas manifiestamente inapropiadas. Por consiguiente, no se ha violado el principio de proporcionalidad.

158 Respecto de la supuesta violación de los principios de igualdad de trato y seguridad jurídica, procede recordar que el principio general de igualdad de trato exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (véase, en materia de función pública, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de febrero de 2003, Drouvis/Comisión, T-184/00, RecFP pp. I-A-51 y II-297, apartado 39; véanse igualmente, en materia de competencia, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 2001, Krupp Thyssen Stainless y Acciai speciali Terni/Comisión, T-45/98 y T-47/98, Rec. p. II-3757, apartado 237, y de 6 de diciembre de 2005, Brouwerij Haacht/Comisión, T-48/02, Rec. p. II-5259, apartado 108), mientras que el principio de seguridad jurídica exige que las normas jurídicas sean claras y precisas y, de este modo, tiende a garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas pertenecientes al ámbito del Derecho comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, Rec. p. I-569, apartado 20 y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de noviembre de 2002, Vela y Tecnagrind/Comisión, T-141/99, T-142/99, T-150/99 y T-151/99, Rec. p. II-4547, apartado 391). El principio de seguridad jurídica implica que las disposiciones comunitarias no estén redactadas de manera contradictoria.

159 La norma nº 1, punto 1.3, del anexo del Reglamento nº 448/2004 establece que las ayudas de Estado concedidas en forma de aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía se considerarán gastos efectivamente pagados, según lo especificado en el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General, siempre que los fondos en cuestión cumplan los requisitos establecidos en las normas nº 8 y nº 9 de dicho anexo. Como alega acertadamente la Comisión, esta norma realiza una aplicación particular del principio de reembolso de gastos en relación con los pagos intermedios y del saldo, para tener en cuenta la especificidad de la financiación de las inversiones de las empresas. Esta financiación se concede a las PYME mediante entidades jurídicas independientes que actúan como intermediarios. Al contrario que los anticipos, que los organismos nacionales conceden directamente a los destinatarios últimos, la financiación de las inversiones alimenta fondos que tienen por objeto facilitar el acceso de los destinatarios últimos a fuentes de financiación. Es en razón de esta situación específica, no comparable con la de los anticipos, que las aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía pueden considerarse gastos efectivamente pagados en el sentido del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General.

160 De lo antedicho se desprende que las disposiciones del anexo del Reglamento nº 448/2004, en virtud de las cuales únicamente las ayudas concedidas en forma de aportaciones a fondos de capital riesgo, fondos de préstamos y fondos de garantía pueden considerarse gastos efectivamente pagados en el sentido del artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General, no vulneran el principio de igualdad de trato.

161 Por otro lado, en el caso de autos no se puede considerar que se haya violado el principio de seguridad jurídica, dado que tanto el principio de reembolso de gastos con vistas a los pagos intermedios y del saldo como la regla general controvertida constituyen una aplicación correcta de la normativa aplicable. A este respecto, procede subrayar que la República Italiana llamó la atención sobre la existencia de la regla general controvertida y de los requisitos de subvencionabilidad de los anticipos establecidos en el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento General, en la nota interpretativa, en los escritos de 14 de mayo y 29 de julio de 2003 y en el de 25 de marzo de 2004. Además, de las consideraciones del apartado 159 *supra* se desprende que la República Italiana no puede afirmar fundadamente que carece de

certeza respecto de la normativa en vigor por razón de la disparidad de las normas de subvencionabilidad que figuran en la norma nº 1, puntos 1.2 y 1.3, y en la norma nº 8 del anexo del Reglamento nº 448/2004.

162 En virtud de las consideraciones precedentes, no parece que el principio de reembolso de gastos con ocasión de los pagos intermedios y del saldo ni la regla general controvertida, por sí mismos o mediante su aplicación concreta, realizada en los escritos impugnados segundo, tercero, cuarto y quinto, vulneren los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de seguridad jurídica.

163 Por tanto, deben desestimarse las imputaciones basadas en la violación de dichos principios.

— Sobre la desviación de poder

164 Según la jurisprudencia, una decisión sólo incurre en desviación de poder si consta, sobre la base de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptada con el fin exclusivo o, al menos, determinante, de alcanzar fines distintos de los alegados (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 1990, Pitrone/Comisión, T-46/89, Rec. p. II-577, apartado 71, y de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-92/00 y T-103/00, Rec. p. II-1385, apartado 84).

165 En el caso de autos, la República Italiana no ha aportado ningún indicio objetivo que permita concluir que la Comisión ha incurrido en desviación de poder en el ejercicio de sus competencias. De ello resulta que no se ha demostrado la existencia de una desviación de poder.

166 De lo antedicho se desprende que los motivos sexto y séptimo deben desestimarse y que debe declararse la inadmisibilidad parcial del recurso y desestimarlo por infundado en todo lo demás.

Costas

167 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas, según lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Meij Forwood Pelikánová

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de diciembre de 2007.

El Secretario El Presidente en funciones

E. Coulon A.W.H. Meij

Índice

Marco jurídico ..... II - 5097

Disposiciones relativas a la subvencionabilidad de los gastos para optar a la participación de los fondos ..... II - 5098

Disposiciones relativas al pago de la participación de los fondos ..... II - 5100

Disposiciones relativas a la certificación de gastos ..... II - 5102

Disposiciones relativas al control financiero ..... II - 5103

Hechos que originaron el litigio ..... II - 5104

Procedimiento y pretensiones de las partes ..... II - 5109

Sobre la admisibilidad ..... II - 5111

Alegaciones de las partes ..... II - 5111

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5114

Sobre el fondo ..... II - 5116

Sobre el tercer motivo, basado en la inobservancia del procedimiento de adopción de las decisiones de la Comisión y en el incumplimiento de su Reglamento interno .... II - 5118

Alegaciones de las partes ..... II - 5118

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5118

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 32 del Reglamento General y de la norma nº 1, puntos 1 y 2, del anexo del Reglamento nº 448/2004, y sobre el quinto motivo, basado en la infracción de las disposiciones relativas a la subvencionabilidad de los gastos ..... II - 5120

Alegaciones de las partes ..... II - 5120

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5122

Sobre el octavo motivo, basado en la infracción del artículo 9 del Reglamento nº 438/2001, y sobre el noveno motivo, basado en la violación del principio de simplificación ..... II - 5128

Alegaciones de las partes ..... II - 5128

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5130

Sobre el primer motivo, basado en la inexistencia de base jurídica y en la infracción de las disposiciones que regulan el control financiero ..... II - 5133

Alegaciones de las partes ..... II - 5133

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5134

Sobre el segundo motivo, basado en la inexistencia absoluta de motivación ..... II - 5138

Alegaciones de las partes ..... II - 5138

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5138

Sobre el sexto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la desviación de poder, y sobre el séptimo motivo, basado en la infracción del Reglamento nº 448/2004 y en la violación de los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de contradicción en los escritos impugnados ..... II - 5140

Alegaciones de las partes ..... II - 5140

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 5142

— Sobre la infracción del Reglamento nº 448/2004 ..... II - 5142

— Sobre la violación de los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y seguridad jurídica ..... II - 5142

— Sobre la desviación de poder ..... II - 5147

Costas ..... II - 5148