SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 12 de octubre de 1999 *

En el asunto T-216/96,

Conserve Italia Soc. Coop. arl, antes Massalombarda Colombani SpA, sociedad italiana, con domicilio social en Massa Lombarda (Italia), representada por los Sres. Marina Averani, Andrea Pisaneschi, Abogados de Siena, y Paolo de Caterini, Abogado de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo el bufete del Sr. Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Paolo Ziotti y Francesco Paolo Ruggeri Laderchi, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Massimo Moretto, Abogado de Venecia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto una solicitud de anulación de la decisión C(96) 2760 de la Comisión, de 3 de octubre de 1996, por la que se suprime la ayuda financiera del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola concedida a la sociedad Massalombarda Colombani SpA por la decisión C(90) 950/356 de la Comisión, de 29 de junio de 1990, y en la medida en que resulte necesario, de todo acto de la Comisión conexo a dicha decisión, en particular el documento de trabajo VI/1216/86-IT, relativo a la determinación del máximo importe posible de las ayudas del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», en el ámbito del Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239),

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

integrado por los Sres.: M. Jaeger, Presidente, K. Lenaerts y J. Azizi, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico del litigio

1 El Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239; en lo sucesivo, «Reglamento nº 355/77»), dispone, en sus artículos 1, apartado 3, y 2, que la Comisión podrá conceder una ayuda para la acción común financiando a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), sección «Orientación», proyectos que se inserten en programas específicos previamente elaborados por los Estados miembros y que vayan encaminados a desarrollar o a racionalizar el tratamiento, la transformación o la comercialización de los productos agrícolas.

2 El segundo considerando de dicho Reglamento indica que «las acciones previstas en este campo [...] están encaminadas a alcanzar los objetivos definidos en la letra a) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado [CE (actualmente artículo 33 CE)]». El cuarto considerando señala que «para beneficiarse de la financiación comunitaria los proyectos deben permitir, en particular, garantizar tanto la mejora y la racionalización de las estructuras de transformación y de comercialización de los productos agrícolas como un efecto positivo duradero en el sector agrícola». Por último, el séptimo considerando precisa que «para garantizar el respeto por parte de los beneficiarios de las condiciones planteadas en el momento de la concesión de la contribución del [FEOGA], es conveniente prever un procedimiento de control eficaz, así como la posibilidad de suspender, reducir o suprimir la contribución del [FEOGA]».

3 Por proyecto, en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 355/77, debe entenderse, según el artículo 6 de dicho Reglamento, «todo proyecto de inversión material pública, semipública o privada que afecte, total o parcialmente, a los equipos destinados en particular [...] a la racionalización o al desarrollo del almacenamiento, del acondicionamiento, de la conservación, del tratamiento o de la transformación de productos agrícolas [...]».

4 El artículo 19, apartado 2, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«Mientras dure la intervención del [FEOGA], la autoridad o el organismo designado a tal efecto por el Estado miembro interesado remitirá a la Comisión, a instancia de la misma, todos los comprobantes y todos los documentos que puedan demostrar que se cumplen las condiciones financieras, o de otro tipo, exigidas para cada proyecto. La Comisión podrá, en caso necesario, efectuar un control *in situ*.

Previa consulta al Comité del [FEOGA] sobre los aspectos financieros, la Comisión podrá decidir suspender, reducir o suprimir la contribución del [FEOGA] [...]:

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

— cuando no se cumplan las condiciones exigidas [...]»

5 Las solicitudes de subvención deben incluir los datos y documentos que se indican en los Anexos del Reglamento (CEE) nº 2515/85 de la Comisión, de 23 de julio de 1985, relativo a las solicitudes de contribución del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», para proyectos de mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas y de los productos de la pesca (DO L 243, p. 1; EE 03/37, p. 166; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2515/85»). Dichos Anexos contienen, por una parte, los modelos de formularios que deben rellenar los solicitantes de subvenciones y, por otra, unas notas explicativas destinadas a ayudar a los solicitantes en sus gestiones.

6 El punto 5.3 de las «Notas explicativas por epígrafe» del Anexo A de este último Reglamento precisa que: «[...] los proyectos que se comiencen antes de que la solicitud sea recibida por la Comisión no podrán recibir ayudas». Estas instrucciones se refieren al compromiso que debe asumir el solicitante de la ayuda, redactado como sigue: «Nos comprometemos a no comenzar los trabajos antes de que el FEOGA, sección "Orientación", reciba la solicitud de ayuda.»

7 En 1986, los servicios del FEOGA elaboraron el documento de trabajo VI/1216/86-IT, relativo a la determinación del máximo importe posible de las ayudas del FEOGA, sección «Orientación», en el ámbito del Reglamento nº 355/77 (en lo sucesivo, «el documento de trabajo»). En el punto B.1 de dicho documento se enumeran las acciones totalmente excluidas de las ayudas. Con arreglo al apartado 5 del mismo, quedan excluidas en particular las acciones u obras comenzadas antes de la presentación de la solicitud, exceptuando:

«[...]

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

[...]

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

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

9 El 24 de junio de 1988, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 2052/88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2052/88»).

10 Basándose en dicho Reglamento, el Consejo adoptó el 19 de diciembre de 1988 el Reglamento (CEE) nº 4253/88, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 4253/88»). Este último Reglamento entró en vigor el 1 de enero de 1989, según lo dispuesto en el artículo 34 del mismo.

11 Con arreglo a lo dispuesto en su artículo 15, apartado 2, párrafo primero, «un gasto no podrá ser considerado computable para la ayuda de los Fondos si se produce antes de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente por parte de la Comisión». El párrafo segundo de dicho apartado otorgaba sin embargo a la Comisión la facultad de establecer exenciones a esta regla en ciertos casos, precisando que: «No obstante, para la cofinanciación de los proyectos y de los regímenes de ayudas, un gasto podrá ser considerado elegible para la ayuda de los Fondos si tiene lugar dentro de los seis meses que preceden la fecha de recepción por la Comisión de la correspondiente solicitud.»

12 El artículo 24 del mismo Reglamento, que tiene por título «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», establecía lo siguiente en su apartado 2:

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

13 El 19 de diciembre de 1988, el Consejo adoptó igualmente el Reglamento (CEE) nº 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación» (DO L 374, p. 25; en lo sucesivo, «Reglamento nº 4256/88»), que entró asimismo en vigor el 1 de enero de 1989, conforme al artículo 12 del mismo.

14 En su versión inicial, el artículo 10, apartado 1, de este último Reglamento establecía lo que sigue: «El Consejo [...] decidirá a más tardar el 31 de diciembre de 1989 las modalidades y requisitos de la contribución del [FEOGA] a las medidas de mejora de las condiciones de comercialización y transformación de los productos agrícolas [...], en vista de la realización de los objetivos contemplados por el Reglamento [...] nº 2052/88 y en función de las reglas fijadas por el Reglamento [...] nº 4253/88.» Los apartados 2 y 3 de este mismo artículo precisaban que el Reglamento nº 355/77 quedaría derogado a partir de la entrada en vigor de la Decisión del Consejo contemplada en el apartado 1, exceptuando sus artículos 6 a 15 y 17 a 23, que seguirían siendo aplicables a los proyectos presentados antes de la entrada en vigor de dicha Decisión.

15 En aplicación de los dispuesto en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 4256/88, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 866/90, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 91, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 866/90»).

16 La posibilidad de establecer exenciones contemplada en el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88 fue eliminada expresamente, a partir del 3 de agosto de 1993, por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modificaba el Reglamento nº 4253/88 (DO L 193, p. 20).

17 El 18 de diciembre de 1995, el Consejo adoptó el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2988/95»).

18 En su artículo 4, apartado 3, este último Reglamento dispone lo siguiente: «Los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada.»

19 El artículo 5, apartado 1, del mismo precisa:

«Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

[...]

c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;

[...]»

Hechos que dieron lugar al litigio

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

21 La solicitud no figuró entre las seleccionadas en el ejercicio presupuestario de 1989, pues se consideró que no resultaba prioritaria a la vista de los medios financieros disponibles. Conforme al artículo 21 del Reglamento nº 355/77, la solicitud se trasladó al ejercicio presupuestario siguiente para ser examinada en él.

22 El 31 de diciembre de 1989, mientras se estaba examinando la solicitud, Fedital vendió su establecimiento de Massa Lombarda a Colombani Lusuco SpA, sociedad que también estaba controlada por la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari. La razón social de la sociedad adquirente fue modificada a continuación y pasó a ser «Massalombarda Colombani SpA» (en lo sucesivo, «Massalambarda Colombani»). El 18 de octubre de 1994, esta última sociedad fue vendida a Frabi SpA (que pasó a llamarse en adelante Finconserve SpA), sociedad financiera del grupo Conserve Italia Soc. Coop. arl (en lo sucesivo, «Conserve Italia»), parte demandante en el presente asunto. Esta última sociedad está especializada en la transformación, conservación y comercialización de productos destinados a la alimentación, tales como frutas y verduras, productos agrícolas, productos pesqueros, carnes, productos precocinados y productos alimenticios en general.

23 El 23 de marzo de 1990, la Comisión solicitó a Fedital que precisara la naturaleza, el coste y las fechas de inicio y de terminación de las obras que había

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

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

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

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

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

28 Tras unas inspecciones efectuadas conjuntamente por las autoridades italianas y la Comisión en marzo de 1993 y entre el 26 y el 30 de septiembre de 1994, esta última observó que determinadas compras y obras se habían efectuado antes de la fecha de recepción de la solicitud de ayuda y que, a diferencia de la copia del

contrato de compra de una máquina Tetra Pak que le había sido enviada el 17 de abril de 1990 en respuesta a su solicitud de información de 23 de marzo de 1990, el original indicaba que dicha máquina se encontraba ya instalada en el establecimiento del comprador, en virtud de un contrato de alquiler, antes de la fecha de recepción de la solicitud. Además, numerosos albaranes de entrega de máquinas adquiridas como parte del proyecto llevaban una fecha anterior a la fecha de recepción de la solicitud, y en otros casos faltaban los albaranes.

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

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

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

32 El 3 de octubre de 1996, la Comisión adoptó la decisión C(96) 2760, por la que se suprime la ayuda concedida a la sociedad Massalombarda Colombani con arreglo a la decisión de la Comisión C(90) 950/356, de 29 de junio de 1990, relativa a la concesión de la ayuda del FEOGA, sección «Orientación», en el

marco del proyecto n° 90.41.IT.109.0, basado en el Reglamento n° 355/77 y denominado «Potenziamento e aggiornamento tecnologico degli impianti di uno stabilimento ortofrutticolo in Massa Lombarda (Ravenna)» (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

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

«[...]

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

[...]

considerando que, con ocasión de dicha inspección se comprobó que ciertas compras se habían efectuado ya con carácter definitivo y que ciertas obras habían sido realizadas con anterioridad a la fecha en la que la Comisión recibió la solicitud de ayuda procedente del beneficiario, es decir antes del 27 de octubre de 1988, y que ello supone una vulneración del compromiso suscrito por el beneficiario, conforme a lo dispuesto en la página 5 del Anexo A del Reglamento [...] n° 2515/85 [...], en la propia solicitud de ayuda;

considerando que ha quedado acreditado igualmente que se ha falsificado un contrato de compra de una máquina de envasado Tetra Pak en el intento de disimular el hecho de que la máquina se encontraba ya instalada en el establecimiento con anterioridad a la fecha en que se recibió la solicitud de ayuda;

[...]

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

Procedimiento y pretensiones de las partes

34 El 23 de diciembre de 1996, la demandante presentó en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia la demanda en la que se formula el presente recurso.

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

— Anule la decisión impugnada.

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

— Condene en costas a la Comisión.

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

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

— Declare la inadmisibilidad de la pretensión de anular, en la medida en que resulte necesario, el documento de trabajo.

— Desestime el recurso en todo lo demás.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad

38 Según la demandada, procede declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que pretende que, al amparo del artículo 184 del Tratado, se declare la ilegalidad del documento de trabajo, habida cuenta de que la decisión impugnada no se basa en el documento de trabajo, sino en lo dispuesto en el punto 5.3 del Anexo A del Reglamento nº 2515/85 en relación con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88.

39 Este Tribunal considera que la apreciación de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la parte demandada requiere un examen de fondo del asunto, por lo que procede unir la excepción de inadmisibilidad al examen de fondo.

Sobre el fondo del asunto

1. *Resumen de los motivos invocados por la demandante*

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

2. *Sobre las supuestas infracciones de las normas jurídicas de aplicación del Tratado CE*

41 En los motivos basados en infracciones de las normas jurídicas de aplicación del Tratado CE, la demandante sostiene, en primer lugar, que la sociedad beneficiaria de la ayuda no cometió irregularidad alguna; en segundo lugar, que la supresión de la ayuda carece por completo de base legal y, en tercer lugar, que dicha supresión resulta desproporcionada en relación con las irregularidades denunciadas.

Sobre los motivos relativos a las irregularidades observadas por la Comisión

Alegaciones de las partes

42 La demandante invoca dos motivos, basados en la infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 y del punto B.1, apartados 5 y 12, del documento de trabajo, y en los que critica los considerandos sexto y séptimo de la decisión impugnada.

— Sobre el motivo basado en una infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88

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

44 En su opinión, los términos «gasto» y «si tiene lugar», utilizados en el párrafo segundo de dicho artículo (véase el apartado 11 *supra),* indican que es preciso tomar como referencia la fecha de pago de las compras u obras o, como mínimo, la fecha de emisión de la factura.

45 En el presente caso, afirma la demandante, todos los pagos se efectuaron con posterioridad a la fecha en que la Comisión recibió la solicitud de ayuda (27 de octubre de 1988), todas las facturas llevan una fecha posterior al comienzo de las obras, que tuvo lugar, según su escrito de demanda, el 1 de octubre de 1988, y no

se expidió ningún albarán de entrega en una fecha anterior en más de seis meses a esta última. Por consiguiente, todos los gastos controvertidos eran subvencionables.

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

47 Por último, en opinión de la demandante, al suprimir la ayuda controvertida basándose en criterios diferentes de los que establece el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, la demandada violó el principio de protección de la confianza legítima (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión, 15/85, Rec. p. 1005).

48 La demandada solicita que se desestime el presente motivo. En su opinión, del artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 4256/88 se deduce que el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 no era aplicable a la solicitud de ayuda de que se trata, sino que ésta se encontraba regulada por los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77. Por consiguiente, la demandante no puede alegar ni una infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 ni una violación del principio de protección de la confianza legítima.

— Sobre el motivo basado en una infracción del punto B.1, apartados 5 y 12, del documento de trabajo

49 La demandante reconoce que la sociedad beneficiaria de la ayuda presentó a la Comisión una copia del contrato de venta de una máquina de envasado Tetra Pak en la que no figuraba una anotación contenida en el original, según la cual la máquina se encontraba ya instalada en el establecimiento del comprador en

ejecución de un contrato de alquiler registrado en Módena (Italia) el 30 de noviembre de 1987. En su opinión, dicho comportamiento, imputable a Fedital pero no a ella, no tenía por origen la intención de defraudar, sino que se trataba de un mero defecto de forma.

50 La demandante sostiene que en el presente caso dicho defecto no puede calificarse de sustancial, pues si la Comisión hubiera tenido conocimiento de la anotación ocultada, ello no habría impedido la concesión de la ayuda solicitada. En efecto, por una parte, como el contrato de compra de la máquina se firmó el 22 de diciembre de 1988, es decir, en una fecha posterior a la fecha en que la Comisión recibió la solicitud, no resultaba aplicable el criterio de exclusión establecido en el punto B.1, apartado 5, letra b), del documento de trabajo. Por otra parte, el contrato de alquiler podía acogerse a la excepción prevista en el punto B.1, apartado 12, del documento de trabajo. Esta última disposición prevé que las inversiones pueden considerarse subvencionables si se efectúan en el marco de un contrato de arrendamiento o de leasing que estipule que el beneficiario adquirirá la propiedad del objeto alquilado en los cinco años que siguen a la fecha de concesión de la ayuda. Pues bien, en el presente caso, aunque el contrato de alquiler no preveía plazo alguno para la adquisición de la máquina alquilada, esta última fue efectivamente adquirida dentro del plazo de cinco años a partir de la fecha de concesión de la ayuda.

51 La demandante subraya además que la máquina no fue instalada en el establecimiento de la sociedad beneficiaria con más de seis meses de antelación a la fecha en que la Comisión recibió la solicitud de ayuda.

52 Habida cuenta de que en el caso de autos la irregularidad no se debe a una intención de defraudar y no puede calificarse de sustancial, dicha irregularidad no puede justificar la supresión de la ayuda, en opinión de la demandante.

53 Con carácter subsidiario, la demandante imputa a la demandada un vicio sustancial de forma, al no haber publicado ni notificado a la sociedad beneficiaria de la ayuda el documento de trabajo en el que ha basado la decisión impugnada.

La demandante considera que, por consiguiente, el mencionado documento no le es oponible (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 1990, Francia/ Comisión, C-366/88, Rec. p. I-3571).

54 Dicho documento de trabajo infringe igualmente, según la demandante, el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, pues no se ajusta a la norma según la cual los gastos que tengan lugar en los seis meses que preceden a la fecha de inicio de la acción son subvencionables.

55 Según la demandada, procede desestimar el presente motivo. La demandada alega esencialmente que, aunque hubiera sido debidamente informada de que la máquina ya estaba instalada en el establecimiento de la sociedad beneficiaria en ejecución de un contrato de alquiler, no habría podido conceder la ayuda controvertida, pues el Reglamento nº 355/77 tiene por objetivo mejorar las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrarios, pero las compras u obras efectuadas antes de que la Comisión reciba la solicitud de ayuda no contribuyen a dicho objetivo, salvo si la adquisición de la propiedad de la maquinaria en un determinado plazo estaba prevista desde el principio. La demandada añade que la decisión impugnada no se basa en el documento de trabajo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

56 En la decisión impugnada, la demandada ha mencionado la existencia de dos tipos de irregularidades. Por una parte, determinadas compras y obras tuvieron lugar antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda de la sociedad beneficiaria, lo que supuso una violación del compromiso suscrito por esta última. Por otra parte, para ocultar que ya se había instalado una máquina de envasado Tetra Pak en el establecimiento de la sociedad beneficiaria antes de que se recibiera la solicitud de ayuda, el contrato de compra de dicha máquina fue falsificado. Procede examinar separadamente dichas alegaciones.

— Compras efectuadas y obras realizadas antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda

57 Resulta evidente que el régimen aplicable a la solicitud de ayuda en el momento en que fue presentada era el establecido en el Reglamento nº 355/77. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 4256/88, que entró en vigor el mismo día que el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, invocado por la demandante, los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 siguieron siendo aplicables hasta la entrada en vigor del Reglamento nº 866/90 (véanse los apartados 14 y 15 *supra*).

58 Los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 no determinan el momento a partir del cual pueden realizarse las compras u obras para las que se ha solicitado una ayuda económica.

59 En cambio, el artículo 19, apartado 2, de dicho Reglamento dispone que la Comisión podrá decidir suspender, reducir o suprimir la ayuda «cuando el proyecto no se ejecute tal como estaba previsto» y «cuando no se cumplan las condiciones exigidas».

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

61 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2515/85 establece que «las solicitudes de ayuda del FEOGA, Sección "Orientación", [...] deberán incluir los datos y documentos indicados en los Anexos». De ello se deduce que la fuerza de obligar de las indicaciones que figuran en el formulario de solicitud de ayuda, en particular de las relativas al compromiso que el solicitante de la ayuda debe

asumir al presentar su solicitud, examinado a la luz de lo dispuesto en el punto 5.3 de las «Notas explicativas por epígrafe» del Anexo A de dicho Reglamento (véase apartado 6 *supra*), es idéntica a la de las disposiciones del Reglamento del que los modelos y notas explicativas constituyen un anexo (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93, T-232/94, T-233/94 y T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 84). Más aún, la sociedad Massalombarda Colombani asumió, con su propia firma, el compromiso personal expreso, solemne y unívoco de no iniciar las obras antes de que el FEOGA, Sección «Orientación», hubiera recibido la solicitud de ayuda. Al aceptarlo la Comisión, dicho compromiso pasó a ser parte integrante del acto de concesión de la ayuda y asumió la fuerza jurídica de este último. Por tanto, la observancia del plazo contemplado en el mencionado compromiso, destinado en particular a asegurar la seguridad jurídica y la igualdad de trato entre quienes soliciten ayudas, constituye una condición exigida, en el sentido del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, y el hecho de no respetarla significa que el proyecto subvencionado no se ha ejecutado tal como estaba previsto.

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

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

64 En la decisión de concesión de la ayuda (véase el apartado 25 *supra*), la Comisión aprobó la solicitud que contenía el compromiso personal de la sociedad

beneficiaria de no iniciar las obras antes de la recepción de la solicitud de ayuda, sin referirse a una eventual intención de ejercitar la facultad prevista por el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 4253/88.

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

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

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

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

69 En consecuencia, la sociedad beneficiaria violó el compromiso de no iniciar la ejecución del proyecto antes de dicha fecha, compromiso asumido en el

formulario de solicitud. De ello se sigue que no se cumplió una de las condiciones exigidas por la decisión de concesión de la ayuda, y que el proyecto no se ejecutó tal como estaba previsto.

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

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

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

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

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

— Falsificación del contrato de compra de una máquina de envasado

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

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

77 En contra de lo que afirma la demandante, dicha irregularidad puede haber influido en el importe de la ayuda. En efecto, tal como se deduce del título del Reglamento nº 355/77, de su cuarto considerando y de las disposiciones de su Título II, la finalidad del mismo consiste en mejorar las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas. La mejora se aprecia comparando la situación que resultará de la acción subvencionada con la que existía antes del inicio del proyecto. Dado que la ejecución del proyecto no puede iniciarse antes de que la Comisión reciba la solicitud de ayuda, la mejora debe apreciarse tomando como referencia la situación anterior a dicha fecha.

Ahora bien, cabe la posibilidad de que la compra definitiva de una máquina de envasado ya instalada en el establecimiento de la sociedad beneficiaria en virtud de un contrato de alquiler no constituya una mejora. En todo caso, la demandante no ha demostrado que la compra de la máquina supusiera una mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas considerados.

78 El documento de trabajo no permite concluir que la irregularidad de que se trata carece de repercusión. Por una parte, en el supuesto de que el punto B.1, apartado 5, letra b), de dicho documento de trabajo se aplique a máquinas del tipo de las que aquí se consideran, únicamente se aplicará, en todo caso, a las máquinas aún no instaladas en el momento de presentar la solicitud de ayuda, y no es éste el caso en el presente asunto. Por otra parte, el punto B.1, apartado 12, del documento de trabajo prevé que las inversiones financiadas a través de un leasing sólo serán subvencionables cuando el contrato prevea que el beneficiario adquirirá la propiedad de la maquinaria financiada en los cinco años que siguen a la fecha de concesión de la ayuda. En el caso de autos, el contrato de alquiler no contenía cláusulas que previeran una transmisión de la propiedad dentro de ese plazo.

79 La alegación de que el documento de trabajo resulta ilegal, presentada con carácter subsidiario por la demandante, no afecta en absoluto a la existencia de las irregularidades observadas ni apoya su tesis de que dichas irregularidades no tuvieron repercusión alguna sobre el importe de la ayuda, por lo que no pueden calificarse de sustanciales. En consecuencia, no es necesario examinar dicha alegación. Por otra parte, procede señalar que la demandante no tiene interés alguno en invocar la ilegalidad del documento de trabajo, ya que dicha alegación deja sin efecto su motivo basado en la infracción del punto B.1, apartados 5 y 12, del documento de trabajo.

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

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

Alegaciones de las partes

81 La demandante alega a título principal que el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 no es aplicable al caso de autos. Según ella, la finalidad de dicho artículo consiste en evitar que la acción financiada se ejecute de un modo distinto del que se definió en el proyecto presentado a la Comisión, y no es éste el caso en el presente asunto. En efecto, las inversiones que debían llevarse a cabo se realizaron como estaba previsto y se alcanzaron así los objetivos del artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 355/77. En particular, la máquina Tetra Pak ha desempeñado las funciones que se esperaban de ella. A su juicio, dado que las irregularidades observadas no afectaron a las condiciones de ejecución de la acción, el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 resulta inaplicable.

82 Con carácter subsidiario, la demandante sostiene que, si dicho artículo fuera aplicable, en él no se contempla la posibilidad de suprimir una ayuda sino, todo lo más, la de reducirla o suspenderla. Por lo tanto, la decisión impugnada resulta ilegal en la medida en que en ella se adopta una medida que carece por completo de base legal.

83 Corrobora este análisis, a su juicio, el artículo 24, apartado 3, del mismo Reglamento, que dispone que toda cantidad que dé lugar a una reclamación de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión. La finalidad de la normativa aplicable al caso de autos es garantizar la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, y no imponer una sanción. En su opinión, por consiguiente, la Comisión sólo puede suprimir una ayuda en el supuesto de que todos los gastos relacionados con el proyecto subvencionado sean irregulares y la reducción de la ayuda a sus debidos límites equivalga a una supresión pura y simple de la misma.

84 Según la demandante, la supresión de una ayuda entraña consecuencias que van más allá de la mera devolución de las cantidades indebidamente cobradas y constituye una sanción. Ahora bien, el principio de legalidad de las sanciones, consagrado en primer lugar por la jurisprudencia (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de septiembre de 1984, Könecke, 117/83, Rec. p. 3291, y de 18 de noviembre de 1987, Maizena, 137/85, Rec. p. 4587) y posteriormente por el artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, sólo permite imponer sanciones cuando alguna disposición del Derecho comunitario así lo prevea.

85 El Reglamento nº 2988/95 no constituye tampoco, en su opinión, una base legal suficiente para la sanción controvertida. Por una parte, sus disposiciones en materia de sanciones no son aplicables a hechos producidos antes de que entrara en vigor. Por otra parte, dicho Reglamento persigue dos objetivos, a saber, proteger los intereses financieros de la Comunidad y garantizar la seguridad jurídica de los beneficiarios de subvenciones. Constituye una normativa-marco, cuya aplicación requiere normativas sectoriales que determinen los comportamientos susceptibles de sanción y las sanciones correspondientes. Ahora bien, el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 no determina en absoluto los requisitos a los que debe someterse la imposición de sanciones.

86 En cambio, a juicio de la demandante, dicho Reglamento demuestra que la Comisión no podía suprimir la ayuda al amparo del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, sino como máximo reducirla en una cantidad equivalente a la cantidad indebidamente cobrada, habida cuenta de las irregularidades. En efecto, el Reglamento nº 2988/95 establece una distinción entre medidas y sanciones. Según su artículo 4, las medidas deben limitarse a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente. Su artículo 5, relativo a las sanciones, se remite a la normativa futura.

87 Por último, la demandante sostiene que, dado que la normativa aplicable en el caso de autos sólo confiere a la Comisión la facultad de reclamar la devolución de las cantidades indebidamente cobradas y no una potestad sancionadora, dicha Institución incurrió en desviación de poder al imponer la sanción controvertida.

88 La demandada solicita que se desestime el motivo. Alega que el proyecto aprobado por ella preveía que no se realizarían ni compras ni obras con anterioridad a la fecha de recepción de la solicitud de ayuda. Ahora bien, ciertas compras y obras se llevaron a cabo antes de esa fecha. Por lo tanto, el proyecto realmente ejecutado es diferente del que había sido aprobado. En consecuencia, procede aplicar el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88.

89 La Comisión sostiene, en contra de lo que opina la demandante, que dicha disposición le confiere la facultad de suprimir una ayuda ya concedida. Por consiguiente, a su juicio, procede desestimar las imputaciones de infracción del principio de legalidad de las sanciones y de desviación de poder.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

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

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

92 Si bien es cierto que el tenor literal de dicho artículo 24, apartado 2, no contempla explícitamente la posibilidad de que la Comisión adopte una medida de supresión de una ayuda, no es menos cierto que dicho artículo lleva como

título «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda». Cuando existe una divergencia entre el texto de una disposición y su título, procede interpretar ambos de modo que ninguno de los términos utilizados resulte superfluo. Habida cuenta, en primer lugar, de este principio interpretativo y, en segundo lugar, de la existencia de otro texto igualmente aplicable a la ayuda de que se trata y que prevé la posibilidad de suprimir una ayuda del FEOGA en determinadas circunstancias (artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77; véase el apartado 90 *supra),* procede dar al artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 una interpretación tal que no resulte superfluo ninguno de los términos utilizados por el legislador, y en particular la palabra «supresión», que figura en el título de dicho artículo. Por consiguiente, dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que permite a la Comisión suprimir una ayuda del FEOGA cuando existan irregularidades, y en particular cuando se produzca una modificación importante de la acción que afecte a su naturaleza o a sus condiciones de ejecución y para la que no se hubiere solicitado previamente la aprobación de la Comisión.

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

94 Se deduce de las consideraciones precedentes que procede desestimar el motivo basado en la inexistencia de una base jurídica que permitiera a la Comisión suprimir la ayuda financiera de que se trata.

Sobre la proporcionalidad de la supresión de la ayuda

Alegaciones de las partes

95 Según la demandante, aun suponiendo que el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 permita suprimir una ayuda, la decisión impugnada era ilegal por desproporcionada. Las irregularidades denunciadas no justificaban la

supresión de la ayuda, dado que no han supuesto diferencia alguna entre el proyecto aprobado y la acción realizada y no tenían su origen en una intención fraudulenta o en una tentativa de obtener una ayuda financiera superior al importe de las inversiones realizadas. La demandante subraya a este respecto que, a diferencia del caso del que se ocupó el Tribunal de Primera Instancia en el asunto que dio lugar a la sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/ Comisión (citada en el apartado 61 *supra*), las irregularidades denunciadas en el caso de autos no han permitido al beneficiario de la ayuda un enriquecimiento ilícito.

96 La supresión total de la ayuda resulta especialmente injustificada, según la demandante, si se tiene en cuenta la escasa repercusión que tuvo la irregularidad relativa al contrato de venta de la máquina de envasado Tetra Pak sobre la realización de los objetivos que perseguía el proyecto. Por una parte, dicha inversión puede aislarse del resto del proyecto y, por otra parte, su coste sólo representa un 6 % del importe de la ayuda (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979, Buitoni, 122/78, Rec. p. 677).

97 La demandante señala que la sanción impuesta en el presente asunto es acumulable a las multas administrativas nacionales (véase el artículo 3 de la Ley italiana nº 898, de 23 de diciembre de 1986, GURI nº 299, de 27 de diciembre de 1986) y a la pérdida de la posibilidad de solicitar en el futuro ayudas del FEOGA, prevista en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 860/94 de la Comisión, de 18 de abril de 1994, relativo a los planes y solicitudes de ayuda de la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), presentados en forma de programas operativos para inversiones destinadas a mejorar las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios (DO L 99, p. 7). Dicha acumulación le causaría un perjuicio totalmente desproporcionado con respecto a las irregularidades denunciadas.

98 Además, el actual propietario de la sociedad resulta completamente ajeno a las imputaciones formuladas por la demandada, lo que hace que la desproporción de la sanción controvertida resulte aún más grave.

99 En su escrito de réplica, la demandante añade por último que la solución escogida por la demandada, consistente en suprimir la ayuda del FEOGA cuando se realiza algún gasto con anterioridad al comienzo de la acción, viola el principio de no

discriminación. En efecto, el resultado de la misma es la supresión de la ayuda tanto en caso de error involuntario como en caso de fraude, lo que equivale a tratar de idéntico modo situaciones diferentes.

100 La demandada solicita que se desestime el presente motivo, sosteniendo que en el caso de autos la demandante ha violado unos compromisos esenciales vinculados a la concesión de la ayuda. Remitiéndose al apartado 160 de la sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión (citada en el apartado 61 *supra)*, la demandada alega que, en el presente caso, la única respuesta apropiada a la violación de los mencionados compromisos era la supresión de la ayuda.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

101 El principio de proporcionalidad, consagrado por el párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado CE (actualmente artículo 5 CE), exige, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que los actos de las Instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido (véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1984, Denkavit/Nederland, 15/83, Rec. p. 2171, apartado 25, y del Tribunal de Primera Instancia de 19 de junio de 1997, Air Inter/Comisión, T-260/94, Rec. p. II-997, apartado 144).

102 El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente que, tratándose de la evaluación de una situación compleja, como es el caso en materia de política agrícola común (véase en este sentido, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 1977, Roquette, 29/77, Rec. p. 1835, apartado 19), las Instituciones comunitarias gozan de una amplia facultad de apreciación. Al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el Juez debe limitarse a examinar si adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la Institución ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión, asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795, apartado 31).

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

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

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

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

107 Procede desestimar igualmente la alegación de la demandante de que la supresión de la ayuda resulta desproporcionada porque las irregularidades denunciadas son imputables a Fedital y no a ella misma. En efecto, la demandante asumió los derechos y obligaciones de Fedital a raíz de las transmisiones sucesivas mencionadas en el apartado 22 *supra.*

108 Por último, la simple eventualidad de una acumulación de la sanción comunitaria y de las multas administrativas nacionales resulta puramente hipotética y, de todos modos, no es suficiente por sí sola para llegar a la conclusión de que la medida impugnada en el presente asunto resulta desproporcionada. Llegado el caso, corresponderá a la demandante invocar ante los Tribunales nacionales la eventual violación del principio de proporcionalidad causada por la acumulación de sanciones comunitarias y nacionales.

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

110 De ello se deduce que no ha quedado acreditada la violación del principio de proporcionalidad invocada por la demandante.

3. *Sobre el supuesto defecto de motivación*

Alegaciones de las partes

111 La demandante alega que la motivación de la decisión impugnada es insuficiente y no le permite comprender de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria.

112 En primer lugar, a su juicio, la decisión impugnada no responde con suficiente detalle a algunas de las observaciones que ella presentó el 3 de agosto de 1995 (véase el apartado 31 *supra)*. La demandada no respondió a las observaciones con las que se intentaba demostrar, por una parte, la regularidad de las facturas controvertidas, pues la fecha que llevaban era anterior en menos de seis meses a la fecha de inicio de la acción, y por otra parte la ilegalidad de toda medida que fuera más allá de la reducción de la ayuda.

113 Cuando en el procedimiento se prevé el derecho del interesado a presentar observaciones sobre los cargos formulados por la Comisión, esta última debe tomar en consideración dichas observaciones. Ahora bien, según la demandante, en el presente asunto la demandada omitió precisar las razones por las que los argumentos presentados por la sociedad beneficiaria no justificaban las alegaciones antes mencionadas. En particular, la demandada habría debido enumerar las facturas irregulares e indicar las razones por las que las irregularidades observadas afectaban a la totalidad del proyecto.

114 Posteriormente, la demandada omitió responder a las observaciones sobre la falsificación del contrato de compra de la máquina de envasado, en las que

Massalombarda Colombani expuso los mismos argumentos que ha expuesto la demandante en el presente procedimiento.

115 Por último, la demandante reprocha a la demandada el que haya justificado la supresión de la ayuda remitiéndose, sin más explicaciones, al artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, que sin embargo únicamente contempla la posibilidad de suspender o de reducir las ayudas, pero no la de suprimirlas.

116 La demandada solicita que se desestime el presente motivo, considerando que la decisión impugnada se encuentra suficientemente motivada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

117 Es jurisprudencia reiterada, por una parte, que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), la motivación de un acto debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y el Juez comunitario pueda ejercer su control y, por otra parte, que el alcance de la obligación de motivación se aprecia en función de su contexto (sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, citada en el apartado 61 *supra,* apartado 140, y jurisprudencia que allí se cita).

118 En el caso de autos, la decisión impugnada se refiere a las diferentes etapas del procedimiento administrativo e indica que las irregularidades observadas, y en particular las que se describen en los considerandos sexto y séptimo, afectan a las condiciones de ejecución del proyecto (considerando décimo octavo) y justifican por consiguiente la supresión de la ayuda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88.

119 Esta motivación muestra de manera clara e inequívoca el razonamiento de la demandada y ha permitido al interesado defender sus derechos y al Juez comunitario ejercer su control.

120 La demandante no puede reprochar en particular a la demandada que haya dado una respuesta insuficiente a la argumentación que desarrolló en sus observaciones, según la cual las facturas controvertidas tenían una fecha anterior en menos de seis meses a la fecha de recepción de la solicitud de ayuda y debían por consiguiente considerarse regulares. En efecto, en el sexto considerando de la decisión impugnada, la demandada expuso claramente que el hecho de que determinadas obras y compras se hubieran efectuado antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda, es decir, antes del 27 de octubre de 1998, vulneraba el compromiso suscrito por la sociedad beneficiaria en su solicitud de ayuda con arreglo al Anexo A del Reglamento nº 2515/85. Se deduce claramente de la decisión impugnada que el criterio escogido por la demandada para decidir si los gastos eran o no subvencionables fue el de que las obras y compras por las que se solicita financiación no pueden efectuarse antes de la fecha en que la Comisión reciba la solicitud de ayuda. A la vista de este criterio, la demandante podía apreciar perfectamente las irregularidades que se imputaban a la sociedad beneficiaria de la ayuda.

121 Tampoco cabe reprochar a la demandada el que haya dado una respuesta insuficiente a las alegaciones de la demandante según las cuales, por una parte, la presentación de una copia del contrato de compra de una máquina de envasado Tetra Pak que no se ajustaba al original no había tenido repercusión alguna en el importe de la ayuda y, por otra parte, toda medida que fuera más allá de la reducción de la ayuda resultaba ilegal. En efecto, la demandada declaró que las irregularidades observadas, tal como se habían descrito en la decisión impugnada (véase el apartado 33), afectaban a las condiciones de ejecución del proyecto de que se trataba y que, teniendo especialmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, procedía suprimir la ayuda. Así, la demandada rechazó las alegaciones de la demandante y consideró que, en

primer lugar, habida cuenta de las irregularidades detectadas en la decisión impugnada, determinados gastos no eran subvencionables, lo que afectaba al importe de la ayuda; en segundo lugar, que el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 le confería la facultad de suprimir la ayuda, y en tercer lugar que, dadas las circunstancias del caso, la supresión de la ayuda no resultaba desproporcionada.

122 Por otra parte, se deduce de los argumentos expuestos por la demandante en sus motivos que esta última comprendió el razonamiento que llevó a la demandada a adoptar la decisión impugnada.

123 Se deduce de las consideraciones precedentes que la decisión impugnada resulta suficientemente motivada a efectos del artículo 190 del Tratado, por lo que procede desestimar el presente motivo.

124 Por consiguiente, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

125 A tenor de lo dispuesto en el 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 demandante y haber solicitado la demandada la condena en costas de aquélla, procede condenar a la demandante a abonar, además de sus propias costas, las costas en que haya incurrido la demandada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **La demandante abonará sus propias costas y las costas en que haya incurrido la demandada**

Jaeger Lenaerts Azizi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de octubre de 1999.

El Secretario El Presidente

H. Jung K. Lenaerts

Índice

Marco jurídico del litigio II-3144
Hechos que dieron lugar al litigio II-3150
Procedimiento y pretensiones de las partes II-3154
Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad II-3155
Sobre el fondo del asunto II-3156
1. Resumen de los motivos invocados por la demandante II-3156
2. Sobre las supuestas infracciones de las normas jurídicas de aplicación del Tratado CE II-3156
Sobre los motivos relativos a las irregularidades observadas por la Comisión II-3157
Alegaciones de las partes II-3157
— Sobre el motivo basado en una infracción del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 ..... II-3157
— Sobre el motivo basado en una infracción del punto B.1, apartados 5 y 12, del documento de trabajo II-3158
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia II-3160
— Compras efectuadas y obras realizadas antes de que la Comisión recibiera la solicitud de ayuda II-3161
— Falsificación del contrato de compra de una máquina de envasado II-3165
Sobre la base legal de la supresión de la ayuda y la supuesta infracción del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 ..... II-3167
Alegaciones de las partes II-3167
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia II-3169
Sobre la proporcionalidad de la supresión de la ayuda II-3170
Alegaciones de las partes II-3170
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia II-3172
3. Sobre el supuesto defecto de motivación II-3175
Alegaciones de las partes II-3175
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia II-3176
Costas II-3178