SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 15 de octubre de 1997 *

En el asunto T-331/94,

IPK-München GmbH, sociedad alemana, con domicilio social en Múnich (Alemania), representada por M^e^ Hans-Joachim Priess, Abogado de Bruselas, 13, place des Barricades, Bruselas,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Jürgen Grunwald, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la decisión de la Comisión de 3 de agosto de 1994 por la que se considera improcedente el pago del saldo de una ayuda financiera concedida a la demandante en el marco de un proyecto destinado a la creación de un banco de datos sobre el turismo ecológico en Europa,

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

integrado por el Sr. A. Saggio, Presidente; la Sra. V. Tiili y el Sr. R.M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de junio de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos

1 Mediante su aprobación definitiva del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1992, el Parlamento decidió que «se empleará un importe de 530.000 ECU, como mínimo, para apoyar una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa» (DO L 26, pp. 1, 659).

2 El 26 de febrero de 1992, la Comisión publicó en el Diario Oficial una licitación sobre propuestas con objeto de subvencionar proyectos en el ámbito del turismo y del medio ambiente (DO C 51, p. 15). En ella indicaba que la Comisión se proponía asignar 2 millones de ECU y seleccionar aproximadamente veinticinco

proyectos. La licitación también anunciaba que «los proyectos seleccionados deberán realizarse en un plazo de un año a partir de la firma del contrato». El término «contrato» se refería a la declaración que debía firmar el solicitante de la ayuda para que su concesión se hiciese efectiva.

3 El 22 de abril de 1992, la demandante, que es una empresa establecida en Alemania y desempeña su actividad en el ámbito del turismo, presentó un proyecto relativo a la creación de un banco de datos sobre el turismo ecológico en Europa. Dicho banco sería denominado «Ecodata». La demandante debía hacerse cargo de la coordinación del proyecto. Sin embargo, para la realización de los trabajos, la demandante debía cooperar con tres colaboradoras, a saber, la empresa francesa Innovence, la empresa italiana Tourconsult y la empresa griega 01-Pliroforiki. La propuesta no contenía ninguna precisión relativa al reparto de las tareas entre estas empresas, sino que se limitaba a indicar que todas ellas eran «consultants specialised in tourism, as well as in information-and tourism-related projects» (consultores especializados en turismo, así como en proyectos relativos a la información y al turismo).

4 Siempre según la propuesta, la ejecución del proyecto requería quince meses. Se reservaba un primer período de cuatro meses para adoptar las medidas de planificación («requirements analysis and data determination», «data base planning», «network technical specifications»). Seguidamente, se dedicaría un período de ocho meses al desarrollo del programa de ordenador y a la ejecución de una fase piloto («development of application software», «pilot phase»). La fase piloto iría acompañada de una primera evaluación del sistema («system evaluation»). Por último, se dedicarían tres meses a la evaluación final del sistema y a su extensión («system expansion»). En cuanto a la fase piloto, se precisó que consistiría en la aplicación y en la evaluación del sistema en los cuatro Estados miembros de origen de las cuatro empresas que participaban en el proyecto, a saber, Alemania, Francia, Italia y Grecia. Al término de dicha fase, el banco de datos debía ser accesible a los usuarios. En cuanto a la extensión del sistema, se precisó que consistiría en la extensión del banco de datos a los demás Estados miembros, tanto por lo que se refiere a su contenido como a su utilización.

5 Mediante escrito de 4 de agosto de 1992, la Comisión concedió una ayuda de 530.000 ECU en favor del proyecto Ecodata e instó a la demandante para que firmara y remitiera la «declaración del solicitante de la ayuda» (en lo sucesivo, «declaración»), que se adjuntaba al escrito y en la que figuraban los requisitos de recepción de la ayuda.

6 La declaración estipulaba, en particular, que el 60 % del importe de la ayuda se pagaría en el momento en que la Comisión recibiera la declaración debidamente firmada por la demandante, y que el resto del importe se abonaría después de la recepción y de la aceptación por parte de la Comisión de los informes sobre la ejecución del proyecto, a saber, un informe intermedio, que debía presentarse en un plazo de tres meses a contar desde el comienzo de la ejecución del proyecto, y un informe final, acompañado de documentos contables, que debía presentarse en un plazo de tres meses a contar desde la terminación del proyecto y, a más tardar, el 31 de octubre de 1993. Por lo que se refiere a esta última fecha, la declaración precisaba que se trataba de un plazo imperativo inscrito en el marco de la normativa presupuestaria de las Comunidades. Por último, la declaración indicaba que el incumplimiento de los plazos estipulados para la presentación de los informes y de los documentos requeridos equivaldría a una renuncia al pago del saldo de la ayuda.

7 La demandante firmó la declaración el 23 de septiembre de 1992, que fue recibida por la Comisión el 29 de septiembre de 1992. No obstante, tras haber recibido la Comisión dicha declaración firmada, no se abonó a la demandante la primera parte de la ayuda. Después de una comunicación telefónica sobre este tema entre la demandante y los servicios de la Comisión, el Sr. von Moltke, Director General de la Dirección General Política de la Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social (DG XXIII), envió a la demandante, el 18 de noviembre de 1992, una nueva declaración con el mismo contenido que la que se adjuntaba al escrito de 4 de agosto de 1992. Sobre la base de esta nueva declaración, se abonó la primera parte de la ayuda en enero de 1993.

8 Mediante escrito de 23 de octubre de 1992, la Comisión comunicó a la demandante que suponía que la ejecución del proyecto había comenzado, a más tardar, el 15 de octubre de 1992 y que, por ello, esperaba recibir el informe intermedio el 15 de enero de 1993. En el mismo escrito, la Comisión también pidió a la demandante

que presentara otros dos informes intermedios, a saber, uno el 15 de abril de 1993, y el otro, el 15 de julio de 1993. Por último, reiteró que el informe final debía presentarse, a más tardar, el 31 de octubre de 1993.

9 En noviembre de 1992, el Sr. Tzoanos, Jefe de División de la DG XXIII, convocó a la demandante y a 01-Pliroforiki a una reunión que se celebró en ausencia de las otras dos colaboradoras del proyecto. Según las afirmaciones de la demandante, que, como tales, no fueron discutidas por la demandada, el Sr. Tzoanos propuso en la mencionada reunión que se encomendara la parte esencial del trabajo y se concediera la parte esencial de los fondos a 01-Pliroforiki.

10 También se pidió a la demandante que aceptara la participación en el proyecto de una empresa alemana, Studienkreis für Tourismus, que no figuraba en la propuesta de proyecto y que ya tomaba parte en un proyecto de turismo ecológico denominado «Ecotrans». Dicha participación fue discutida especialmente durante una reunión que se llevó a cabo en la Comisión el 19 de febrero de 1993, durante la cual, sus servicios insistieron en la participación de Studienkreis für Tourismus.

11 Algunos días después de la reunión de 19 de febrero de 1993, se retiró el expediente del proyecto Ecodata al Sr. Tzoanos. Seguidamente, se inició un procedimiento disciplinario contra el Sr. Tzoanos, así como investigaciones internas sobre los asuntos tramitados por él. El procedimiento disciplinario culminó en la separación del servicio del Sr. Tzoanos. Por el contrario, la investigación interna sobre el procedimiento administrativo que había llevado a la concesión de la ayuda al proyecto Ecodata no reveló irregularidad alguna.

12 En marzo de 1993, la demandante, Innovence, Tourconsult y 01-Pliroforiki se reunieron para negociar un acuerdo sobre la organización del proyecto y, en particular, sobre el reparto de las tareas. Dicho acuerdo se celebró formalmente el 29 de marzo de 1993.

13 La demandante presentó el primer informe en abril de 1993, el segundo informe en julio de 1993 y el informe final en octubre de 1993 (anexo 12 de la demanda, volumen 1). Invitó igualmente a la Comisión a una presentación de los trabajos realizados. Dicha presentación tuvo lugar el 15 de noviembre de 1993.

14 Mediante escrito de 30 de noviembre de 1993, la Comisión comunicó a la demandante lo siguiente:

«[...]the Commission considers that the report submitted on the [Ecodata] project shows that the work completed by 31 October 1993 does not satisfactorily correspond with what was envisaged in your proposal dated 22 April 1992. The Commission therefore considers that it should not pay the outstanding 40 % of its proposed contribution of 530,000 ECU for this project.

The Commission's reasons for taking this position include the following:

1. The project is nowhere near complete. Indeed the original proposal provided for a pilot phase as the fifth stage of the project. Stages six and seven respectively were to be System Evaluation and System Expansion (to the twelve Member States) and it is clear from the timetable set out on page 17 of the proposal that these were to be completed as part of the project to be co-financed by the Commission.

2. The pilot questionnaire was manifestly over-detailed for the project in question having regard in particular to the resources available and the nature of the project. It should have been based on a more realistic appraisal of the principle information needed by those dealing with questions of tourism and the environment [...].

3. The linking together of a number of databases to establish a distributive database system has not been achieved at 31 October 1993.

4. The type and quality of data from the test regions is most disappointing, particularly as there were only 4 Member States with 3 regions in each. A great deal of such data as there is in the system is either of marginal interest or irrelevant for questions relating to the environmental aspects of tourism particularly at the regional level.

5. These reasons and others which are also apparent, sufficiently demonstrate that the project has been poorly managed and coordinated by IPK and has not been implemented in a manner which corresponds with its obligations.

[...]».

[«[...] la Comisión estima que el informe presentado sobre el proyecto [Ecodata] revela que el trabajo efectuado hasta el 31 de octubre de 1993 no se corresponde de forma satisfactoria con lo que se había previsto en su propuesta de 22 de abril de 1992. Por esta razón, la Comisión estima que no debe abonar el 40 % aún pendiente de la contribución propuesta de 530.000 ECU que había previsto para este proyecto.

Las razones que han llevado a la Comisión a adoptar esta decisión son, en particular, las siguientes:

1. El proyecto no está terminado en absoluto. En realidad, la propuesta inicial preveía que la quinta etapa del proyecto sería una fase piloto. Las etapas seis y siete

iban a consistir respectivamente, en la evaluación del sistema y su extensión (a los doce Estados miembros), y el calendario que figura en la página 17 de la propuesta muestra claramente que dichas etapas debían llevarse a cabo como parte del proyecto en cuya financiación iba a participar la Comisión.

2. El cuestionario piloto era evidentemente demasiado detallado para el proyecto de que se trata, habida cuenta, en particular, de los recursos disponibles y de la naturaleza del proyecto. Hubiera debido basarse en una evaluación más realista de las informaciones esenciales que necesitan las personas que se ocupan de cuestiones de turismo y de medioambiente [...].

3. La interconexión de un determinado número de datos para crear un sistema de bases de datos descentralizados no estuvo finalizada el 31 de octubre de 1993.

4. La naturaleza y la calidad de los datos obtenidos de las regiones consideradas dejan mucho que desear, en particular, porque la investigación sólo se efectuó en cuatro Estados miembros y en tres regiones de cada Estado. Muchos datos contenidos en el sistema son de interés secundario o carecen de importancia para las cuestiones relacionadas con aspectos medioambientales del turismo, especialmente a nivel regional.

5. Estas razones, y otras que son igualmente evidentes, demuestran suficientemente que IPK ha dirigido y coordinado el proyecto de forma mediocre y que no lo llevó a cabo como corresponde a sus obligaciones.

[...]»]

15 La demandante expresó su desacuerdo con el contenido del citado escrito, en particular, mediante un escrito dirigido a la Comisión el 28 de diciembre de 1993. Mientras tanto, continuó desarrollando el proyecto del que hizo algunas presentaciones en público. El 29 de abril de 1994, tuvo lugar una reunión entre la demandante y los representantes de la Comisión para discutir el conflicto que las enfrentaba. Mediante escrito de 3 de agosto de 1994, la Comisión comunicó a la demandante lo siguiente:

«I am sorry that it was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and [la reunión de 29 de abril de 1994].

[...] [T]here is nothing in your reply of 28th December which would lead us to change our opinion. However you raise a number of additional matters on which I would like to comment. [...]

I now have to inform you that having fully considered the matter [...] I see little point in our having a further meeting. I am therefore now confirming that we will not, for the reasons set out in my letter of 30 November and above make any further payment in respect of this project. [...]»

[«No me ha sido posible responderle directamente con mayor antelación después de nuestro intercambio de correspondencia y de la reunión [de 29 de abril de 1994].

[...] [N]o hay nada en su respuesta de 28 de diciembre que pueda hacernos cambiar de opinión. Sin embargo, Vd. ha planteado determinados puntos adicionales que quiero comentar. [...]

Ahora debo informarle de que tras haber estudiado a fondo la cuestión [...] creo que no tiene sentido que celebremos una nueva reunión. Por ello le confirmo que, por las razones expuestas en este mismo escrito y en el de 30 de noviembre no realizaremos ningún otro pago en relación con este proyecto. [...]»]

Procedimiento y pretensiones de las partes

16 En tales circunstancias, la demandante interpuso el presente recurso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de octubre de 1994.

17 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, se pidió a las partes que respondieran por escrito a determinadas preguntas antes de la vista.

18 El 25 de junio de 1997 se oyeron en audiencia pública los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal de Primera Instancia.

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

— Anule la decisión de la Comisión de 3 de agosto de 1994, por la que se deniega el pago de la segunda parte de la ayuda concedida a la demandante mediante la comunicación de 4 de agosto de 1992.

— Condene en costas a la parte demandada.

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

— Acuerde la inadmisión del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

21 La parte demandada sostiene que debe declararse la inadmisibilidad del recurso por no haberse observado el plazo de dos meses previsto en el párrafo quinto del artículo 173 del Tratado. En su opinión, su decisión de no pagar el saldo de la ayuda se comunicó a la demandante mediante escrito de 30 de noviembre de 1993. Dicha decisión era definitiva y posteriormente no ha sido reexaminada en modo alguno, en la medida en que, en los contactos que siguieron, la demandante no presentó elementos nuevos. Por consiguiente, el escrito de 3 de agosto de 1994 tiene un carácter puramente confirmatorio.

22 Según la demandante, muchas expresiones que figuran en el escrito de 30 de noviembre de 1993 demuestran que la decisión que en él se comunicaba no era definitiva. Se refiere, en particular, al empleo de la palabra «should» en la frase en la que la Comisión manifiesta su intención de no proceder al pago del saldo de la ayuda.

23 La demandante igualmente observa que la decisión comunicada mediante el escrito de 3 de agosto de 1994 se adoptó después de un nuevo examen del expediente y por motivos parcialmente nuevos.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

24 Según reiterada jurisprudencia, una decisión puramente confirmatoria de una decisión anterior no impugnada dentro del plazo no es un acto susceptible de recurso de anulación (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement Ltd/Comisión, asuntos acumulados 166/86 y 220/86, Rec. p. 6473, apartado 16, y de 11 de enero de 1996, Zunis Holding y otros/Comisión, C-480/93 P, Rec. p. I-1, apartado 14; auto del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1990, Infortec/Comisión, C-12/90, I-4265, apartado 10). Una decisión es puramente confirmatoria de una decisión anterior si no contiene ningún elemento nuevo con respecto a un acto anterior y si no ha ido precedida de un nuevo examen de la situación del destinatario de dicho acto anterior (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión, 54/77, Rec. p. 585, apartado 14; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 3 de marzo de 1994, Cortés Jiménez y otros/Comisión, T-82/92, RecFP p. II-237, apartado 14, y de 22 de noviembre de 1990, Lestelle/Comisión, T-4/90, Rec. p. II-689, apartado 24).

25 En el caso de autos, la Comisión organizó una reunión que tuvo lugar el 29 de abril de 1994, durante la cual, su negativa a pagar el saldo de la ayuda, así como el estado de desarrollo del proyecto, figuraban entre los temas discutidos. Ello puede deducirse, en particular, de las respuestas escritas de las partes a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia que se refería precisamente al contenido de la reunión de 29 de abril de 1994.

26 El Tribunal de Primera Instancia estima que dicha iniciativa debe ser calificada de nuevo examen en el sentido de la jurisprudencia antes citada. En efecto, como subrayó la parte demandada durante la vista, aun cuando dicha reunión no haya revelado ningún elemento nuevo y no haya podido inducir a la Comisión a adoptar otra posición, el hecho de que se haya llevado a cabo una reunión sobre las mismas cuestiones tratadas en el escrito de 30 de noviembre de 1993 sólo puede llevar a la conclusión de que dicho escrito no clausuró definitivamente el procedimiento administrativo. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que, si la Comisión entendía que el escrito de 30 de noviembre de 1993 contenía su decisión definitiva, le hubiera bastado hacer referencia a dicho escrito cada vez que la demandante tomara contacto con ella a propósito de la negativa a pagar el saldo de la ayuda.

27 En tales circunstancias, el argumento de la parte demandada según el cual el recurso fue interpuesto extemporáneamente, no puede ser acogido. De lo que se deduce que debe declararse la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

28 La demandante expone esencialmente dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo está basado en una violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. El segundo motivo está basado en una motivación insuficiente.

Primer motivo, basado en una violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

29 Con carácter preliminar, la demandante objeta la fijación del 31 de octubre de 1993 como fecha límite en que el proyecto debía estar terminado para que pudiera pagarse el saldo de la ayuda concedida. En su opinión, la fijación de dicha fecha carece de valor en la medida en que la declaración y el escrito de 23 de octubre de 1992 enviados por la Comisión a la demandante sólo contienen requisitos determinados unilateralmente por la Comisión.

30 En particular, por lo que se refiere a la declaración, la demandante sostiene que, en sustancia, ésta no constituye un contrato. La razón de esto es que el beneficiario de una ayuda financiera comunitaria no ofrece ninguna contraprestación a la Comunidad. Subraya que, según el Reglamento Financiero de las Comunidades, un acuerdo contractual entre la Comunidad y el solicitante de una ayuda únicamente existe si media la prestación de una garantía por parte de este último.

31 Además, la demandante observa que el texto de la declaración define el 31 de octubre de 1993 como la fecha en que debe presentarse el informe definitivo sobre la utilización de los fondos y no como la fecha en que debe estar terminado efectivamente el proyecto.

32 En cuanto al estado del proyecto el 31 de octubre de 1993, la demandante, aun reconociendo que existían importantes retrasos en la ejecución del proyecto, afirma que su presentación el 15 de noviembre de 1993 «había sido coronada por el éxito» y que el informe presentado en octubre de 1993 mencionaba «conclusiones concretas en cuanto a la organización futura del banco de datos Ecodata». Subraya que, antes del 31 de octubre de 1993, presentó todos los documentos requeridos por la declaración, y que todos los gastos efectuados estaban directamente relacionados con el proyecto y no excedían del importe de la ayuda concedida.

33 La demandante sostiene que se han cumplido todos los requisitos estipulados en la declaración para el pago del saldo de la ayuda. Al denegar el pago basándose en consideraciones relativas al estado y a la calidad del proyecto, la Comisión ha sobrepasado el tenor literal de la declaración y, por consiguiente, sus facultades. Por ello, la Comisión ha incurrido en una violación del principio *patere legem quam ipse fecisti.* Asimismo, la negativa de pago infringe el principio de la *Selbstbindung* (principio según el cual los actos de la Administración condicionan su comportamiento posterior), y el principio de protección de la confianza legítima.

34 Por último, la demandante recuerda que los retrasos producidos en la ejecución del proyecto obedecen a determinadas injerencias de los funcionarios de la DG XXIII, en particular, las dirigidas a atribuir gran parte de los fondos concedidos a 01-Pliroforiki (véase el apartado 9 *supra)* y a imponer como colaboradora a la empresa Studienkreis für Tourismus (véase el apartado 10 *supra),* y que, por consiguiente, por esa sola razón resulta injustificado sancionar a la demandante negándose a pagarle precisamente a causa de una ejecución tardía del proyecto.

35 Según la parte demandada, los principios generales invocados por la demandante no constituyen el marco jurídico a cuya luz debe evaluarse la decisión impugnada. Es más pertinente examinar en qué medida la demandante cumplió los requisitos de concesión de la ayuda.

36 Sobre este extremo, la demandada expone en primer lugar que el plazo estipulado en la declaración era imperativo, dada la necesidad de respetar las normas presupuestarias. Sostiene además que, cuando expiró dicho plazo, el proyecto no se había realizado en absoluto. A este respecto, observa que el 31 de octubre de 1993, el banco de datos no era realmente operativo y que, aun suponiendo que lo fuera de alguna manera, la demandante y sus colaboradoras no habían incorporado a dicho banco los datos de todos los Estados miembros, cuando dicha tarea estaba prevista explícitamente en la descripción y en el calendario que figuraban en la propuesta de 22 de abril de 1992. Por otra parte, la demandada observa que en el informe final se sigue hablando del inicio y no de la terminación de los trabajos. Además, la demandada manifiesta que la calidad de los datos recogidos en las regiones piloto es decepcionante.

37 De estos elementos, la parte demandada deduce que el proyecto que fue objeto de la ayuda concedida no ha sido ejecutado en el plazo fijado, de conformidad con los requisitos de concesión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

38 De la jurisprudencia en materia de ayudas financieras concedidas por la Comunidad se deduce que la obligación de respetar los requisitos financieros tal y como se formularon en la decisión de concesión, constituye uno de los compromisos esenciales del beneficiario, lo mismo que la obligación de ejecución material de la inversión, y que, por esta razón, condiciona la atribución de la ayuda comunitaria (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 y T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 160).

39 En el caso de autos, los requisitos financieros de la ayuda se indicaron en la declaración adjunta a la decisión de concesión. En efecto, el escrito de 4 de agosto de 1992 por el que se concede a la demandante la ayuda financiera indica que «[e]in Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt» [«Se acompaña un formulario de declaración en el que se recogen las obligaciones generales que debe cumplir todo beneficiario de una ayuda financiera de la Comisión»]. La declaración fue firmada por la demandante con la expresión «gelesen und gebilligt» [«leído y aprobado»], y, entre otros requisitos, figura que la ayuda ha de utilizarse en el marco del proyecto descrito en la propuesta de 22 de abril de 1992, y que en los tres meses que siguen a la terminación del proyecto y, a más tardar, el 31 de octubre de 1993, ha de presentarse un informe sobre la utilización de la ayuda. En cuanto a la fecha de 31 de octubre de 1993, la declaración precisa que ésta venía impuesta por la duración limitada de los créditos comprometidos para la acción de que se trata.

40 Este Tribunal de Primera Instancia estima que se desprende claramente de los requisitos mencionados en la declaración que, en primer lugar, se consideraba que la utilización de los fondos debía cubrir las etapas principales del proyecto anunciadas en la propuesta de 22 de abril de 1992 (véase el apartado 4 *supra),* y que, en segundo lugar, se consideraba que el informe solicitado para el 31 de octubre de 1993, a más tardar, hacía las veces de informe final sobre la utilización de los fondos, de modo que esta fecha constituía la fecha límite para la terminación del proyecto descrito en la propuesta de 22 de abril de 1992. Por otra parte, la propia demandante calificó su informe, presentado en octubre de 1993, de «final report» y, en la página 89 de dicho informe (anexo 12 del recurso, volumen 1), recordaba expresamente que el 31 de octubre de 1993 era la fecha límite para la terminación del proyecto tal como se había propuesto inicialmente. Asimismo, de los documentos que obran en autos se desprende que la posibilidad de una reducción de la ayuda en caso de que se sobrepasara la fecha fijada por la Comisión también era conocida y había sido reconocida por la demandante. Ello resulta, por ejemplo, del contrato de 29 de marzo de 1993 celebrado entre la demandante y sus colaboradoras (anexo 9 del recurso), que estipula, en el apartado que se refiere a la realización de los trabajos, que «[t]he Contracting Parties agree that a deadline has been fixed by the Commission of the European Communities which may not be exceeded since this would endanger the grant» [«las partes contratantes reconocen que la Comisión de las Comunidades Europeas ha fijado una fecha límite que no puede ser rebasada sin comprometer el pago de la ayuda»].

41 En cuanto al cumplimiento por parte de la demandante de los requisitos de concesión así definidos, procede señalar que, en la fecha 31 de octubre de 1993, los trabajos para la extensión del sistema a otras regiones y a otros Estados miembros diferentes de los contemplados en la fase piloto del proyecto no se habían realizado. Ello resulta en particular de la página 6 del informe definitivo, según el cual, «[t]his final report contains the results of the test phase of the [Ecodata]-Project. It is however necessary to underscore that [Ecodata] is not ending now, but rather just starting» [«este informe definitivo contiene los resultados de la fase piloto del proyecto [Ecodata]. No obstante, es necesario subrayar que [Ecodata] aún no está terminado, sino que acaba de comenzar»], y, también resulta de la página 32 del mismo informe, que confirma que la fase piloto se limita a Alemania, Francia, Italia y Grecia.

42 Además, es preciso señalar que el informe final presentado por la demandante en octubre de 1993 está formulado con mucha reserva, incluso en lo que atañe a las etapas de la fase piloto, del desarrollo del programa y de la evaluación del sistema. En particular, en las páginas 94 a 96, 100 y 106 del informe final se indica que no se ha terminado la recogida de datos, incluso en las regiones piloto (Alemania: «[...] many of the questions could not be answered at present»; Francia: «[...] fieldwork in France proved to be extremely difficult. [...] data collection will continue»; Italia: «In terms of quantity, the field work carried out in Italy proved that 70-80 % of the check list data is available. [...] In terms of quality we met some difficulties»; Grecia: «[...] data collection was difficult») [Alemania: «[...] hasta ahora no han podido resolverse muchas cuestiones»; Francia: «[...] el trabajo de campo en Francia ha resultado extremadamente difícil. [...] se continuará la recogida de datos»; Italia: «En términos cuantitativos, el trabajo de campo realizado en Italia demuestra que el 70 al 80 % de los datos de la lista de control está disponible. [...] En términos cualitativos, hemos encontrado algunas dificultades»; Grecia: «[...] la recogida de datos ha sido difícil»]. En la página 195 del informe final, la demandante añade que «[i]n the near future, it will be necessary to improve the methods of data collection» [«en lo sucesivo, será necesario mejorar los métodos de recogida de datos»]. Una afirmación que figura en la página 166 del informe sugiere que aún no se ha efectuado una evaluación del sistema. Se indica, en particular, que «[t]he database for the Test regions provides an initial stock of data on the relationship between tourism and the environment and on the environmental situation in touristic regions. It also allows to stipulate procedures for data evaluation» [«la base de datos para las regiones piloto proporciona un conjunto inicial de datos sobre la relación entre el turismo y el medioambiente y sobre la situación medioambiental en las regiones turísticas. También permite fijar procedimientos de eva-

luación de los datos»]. En la página 171 del informe se confirma que aún debe llevarse a cabo la evaluación del sistema («Two evaluation approaches will be used in the [Ecodata] analysis») [«Se utilizarán dos métodos de evaluación en el análisis de [Ecodata]»]. El informe emplea igualmente el futuro simple para describir muchos elementos del programa («The remote application will be constructed using Asymetrix Toolbook as a Microsoft Windows application. It will require a VGA colour screen, Microsoft Windows version 3.1 or later, a modem, and correctly configured communications software for operating the modem. In later phases it will also require a CD-ROM drive, but in the pilot phase a large hard disk will be adequate. [...]» [«La aplicación remota se construirá utilizando Asymetrix Toolbook como aplicación de Windows de Microsoft. Se necesitará una pantalla en color VGA, Microsoft Windows, versión 3.1 o superior, un modem y un programa de comunicaciones correctamente configurado para utilizar el modem. En posteriores fases también se necesitará un lector de CD-ROM, pero en la fase piloto será adecuado un disco duro de gran capacidad. [...]»

43 Este Tribunal de Primera Instancia estima que, en tales circunstancias, la Comisión tenía razón para concluir que, tanto en términos de cantidad como de calidad, los resultados de los trabajos no correspondían sino muy parcialmente al proyecto propuesto por la demandante y subvencionado por la Comunidad y que, al negarse a pagar el saldo de la ayuda actuó de manera proporcionada frente a esta insuficiente ejecución.

44 A la vista de cuanto antecede, la demandante no puede ampararse eficazmente en los principios generales que invoca.

45 Ante todo, por lo que respecta al principio *patere legem quam ipse fecisti,* o *Selbstbindung,* el Tribunal de Primera Instancia comprueba que la demandante no cumplió los requisitos de concesión de la ayuda, de modo que no puede reprochar a la

Comisión haber violado dicho principio. En efecto, la Comisión no ha hecho más que aplicar la cláusula de la declaración según la cual el beneficiario acepta renunciar al pago del posible saldo si no se observan los plazos estipulados en la declaración (véase el apartado 6 *supra*).

46 Asimismo, la demandante no puede invocar eficazmente el principio de protección de la confianza legítima. En efecto, en caso de incumplimiento de los requisitos de concesión de una ayuda financiera comunitaria el beneficiario no puede legítimamente esperar que se le pague la totalidad del importe concedido. En ese supuesto, no puede, pues, ampararse en el principio de protección de la confianza legítima para obtener el pago del saldo del importe de la ayuda inicialmente concedida (sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 1992, Consorgan/Comisión, C-181/90, Rec. p. I-3557, apartado 17, y Cipeke/Comisión, C-189/90, Rec. p. I-3573, apartado 17; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1997, Oliveira/Comisión, T-73/95, aún no publicada en la Recopilación, apartado 27).

47 Por último, el Tribunal de Primera Instancia estima que la demandante no puede censurar a la Comisión el hecho de haber ocasionado retrasos en la ejecución del proyecto. A este respecto, debe señalarse que la demandante esperó hasta el mes de marzo de 1993 para iniciar las negociaciones con sus colaboradoras para proceder al reparto de las tareas con vistas a la ejecución del proyecto, cuando era ella la empresa coordinadora. De este modo, la demandante dejó pasar la mitad del tiempo previsto para la ejecución del proyecto sin haber podido iniciar ningún trabajo efectivo de modo razonáble. Aun cuando la demandante aportó indicios de que uno o varios funcionarios de la Comisión se habían injerido en el proyecto de manera desconcertante durante el período transcurrido entre noviembre de 1992 y febrero de 1993, no ha demostrado de modo alguno que dichas injerencias le impidieran iniciar una cooperación efectiva con sus colaboradoras antes del mes de marzo de 1993.

48 De las consideraciones que preceden se deduce que procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo basado en una motivación insuficiente

Alegaciones de las partes

49 La demandante invoca igualmente un motivo basado en una violación del artículo 190 del Tratado. Estima que los escritos de 30 de noviembre de 1993 y de 3 de agosto de 1994 están insuficientemente motivados. En particular, los cargos mencionados en los puntos 1 a 5 del escrito de 30 de noviembre de 1993 son imprecisos y generales, y el escrito de 3 de agosto de 1994 no contiene ningún motivo relativo al estado de ejecución del proyecto.

50 La parte demandada estima que los escritos de 30 de noviembre de 1993 y de 3 de agosto de 1994 satisfacen plenamente las exigencias formuladas por la jurisprudencia en materia de motivación. En particular, las razones indicadas en dichos escritos permiten a la demandante efectuar su evaluación acerca de la legalidad de la decisión y, al Tribunal de Primera Instancia, ejercer sus funciones.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

51 Una decisión de reducción de una ayuda financiera, teniendo en cuenta que tiene consecuencias graves para el beneficiario de la ayuda, debe poner de manifiesto con claridad los motivos que justifiquen la reducción de la ayuda con respecto al importe aprobado inicialmente (sentencias Consorgan/Comisión y Cipeke/Comisión, antes citadas, apartados 15 a 18; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, Lisrestal/Comisión, T-450/93, Rec. p. II-1177, apartado 52; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión, T-85/94, Rec. p. II-45, apartado 33).

52 El Tribunal de Primera Instancia estima que el escrito de 3 de agosto de 1994, que es objeto del presente recurso, expone claramente las razones que condujeron a la Comisión a denegar el pago del saldo de la ayuda concedida. A este respecto, basta señalar que el escrito de 3 de agosto de 1994 se remite en lo esencial a las razones

expuestas en el escrito de 30 de noviembre de 1993, y que éste, al recordar los requisitos de la ayuda y al enumerar punto por punto las insuficiencias en la ejecución del proyecto, indica claramente las razones de la negativa. A este propósito, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que una decisión está suficientemente motivada cuando se remite a un documento que ya se encuentra en posesión del destinatario y que contenga los elementos sobre los que la Institución haya basado su decisión (véase la sentencia Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, antes citada, apartado 144).

53 Por otra parte, tanto en su recurso como durante el procedimiento, la demandante respondió a los razonamientos desarrollados por la Comisión en sus escritos de 3 de agosto de 1994 y de 30 de noviembre de 1993 relativos a la negativa a pagar el saldo de la ayuda, lo que demuestra que la demandante disponía de las indicaciones nesarias que le permitían defender sus derechos. Asimismo, el Tribunal de Primera Instancia dispone de los datos necesarios que le permiten ejercer su control de legalidad. En estas circunstancias, no puede constatarse una falta de motivación (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 1995, Martinelli/Comisión, T-150/89, Rec. p. II-1165, apartado 65).

54 De lo que se deduce que procede desestimar también el segundo motivo.

55 A la vista de lo que antecede, procede desestimar el recurso.

Costas

56 Con arreglo al apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante y habiendo solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenar en costas a la parte demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la parte demandante.

Saggio Tiili Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de octubre de 1997.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Saggio