SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 19 de marzo de 2003 *

En el asunto T-273/01,

Innova Privat-Akademie GmbH, con domicilio social en Berlín (Alemania), representada por el Sr. R. Wöstmann, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. de Pauw y B. Martenczuk, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de indemnización, por el que se solicita la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante como consecuencia de la negativa a financiar un proyecto en el marco del instrumento financiero ECIP (European Community Investment Partners) para la constitución de una sociedad mixta dedicada a la formación profesional en India,

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

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

Secretaria: Sra. D. Christensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de diciembre de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 Desde 1988, la Comisión gestionaba el instrumento financiero «EC Investment Partners» (ECIP). Durante el período pertinente en el presente caso, la base jurídica del programa estaba constituida por el Reglamento (CE) nº 213/96 del Consejo, de 29 de enero de 1996, relativo a la aplicación del instrumento financiero «European Communities Investment Partners» destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y a Sudáfrica (DO L 28, p. 2; en lo sucesivo, «Reglamento ECIP»).

2 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento, en el marco de la cooperación económica con los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y con Sudáfrica para el período 1995-1999, la Comunidad debía establecer formas particulares de cooperación tendentes a fomentar las inversiones de interés recíproco de agentes económicos de la Comunidad, principalmente por medio de empresas conjuntas con agentes económicos locales de los países elegibles.

3 A tal efecto, el artículo 2 del Reglamento ECIP preveía cuatro tipos de dispositivos de financiación. El dispositivo pertinente en el presente caso lleva el número 2 y permite a la Comunidad financiar las acciones siguientes:

«[El] estudio de viabilidad y otras acciones de agentes económicos que se propongan crear empresas conjuntas o invertir, mediante anticipos sin intereses hasta del 50 % como máximo del coste de las acciones, con un límite máximo de 250.000 ecus, dentro de los cuales se podrá conceder una subvención hasta un máximo de 10.000 ecus para los gastos de viaje de la fase de previabilidad.»

4 En principio, los fondos previstos en relación con el dispositivo nº 2 se abonaban en forma de anticipos sin intereses. Según el artículo 5, apartado 2, del Reglamento ECIP, los anticipos sin intereses se debían reembolsar según las normas que determinase la Comisión, mientras que los plazos para el reembolso final debían ser lo más cortos posible y en ningún caso superiores a cinco años. Dichos anticipos no eran reembolsables cuando las acciones hubiesen arrojado un resultado negativo.

5 El instrumento financiero ECIP se aplicaba mediante entidades financieras especializadas que, en virtud del artículo 3, apartado 1, del Reglamento ECIP, debían ser seleccionadas por la Comisión. Según el artículo 4, apartado 2, del

mismo Reglamento, las empresas interesadas sólo podían presentar las solicitudes para obtener los dispositivos 2, 3 y 4 a través de dichas entidades. Los fondos de la Comunidad se solicitaban y se ponían a disposición de las empresas participantes únicamente a través de las entidades financieras.

6 Con arreglo al artículo 6 del Reglamento ECIP, la Comisión debía tomar la decisión final de financiación y verificar el cumplimiento de los criterios mencionados en el Reglamento, así como la compatibilidad con las políticas de la Comunidad, en particular la política de cooperación para el desarrollo, y el interés recíproco de la Comunidad y del país en vías de desarrollo de que se tratase.

7 El procedimiento seguido por la Comisión al examinar las solicitudes se describía en un manual de procedimiento ECIP que estaba a disposición de las entidades financieras.

8 Las decisiones de la Comisión se preparaban por un comité directivo integrado por funcionarios de los distintos servicios competentes de la comisión. El punto 8.1.D del manual de procedimiento establecía lo siguiente:

«El sector ECIP comunicará a la entidad financiera el resultado de las consultas del comité directivo. Cuando el comité directivo proponga que se apruebe el proyecto, dicha comunicación deberá realizarse antes de que la Comisión adopte la decisión final. Por consiguiente, la comunicación se efectuará a efectos meramente informativos y no constituye una oferta de financiación.»

9 El punto 8.1.E del mismo manual, añade:

«Cuando el comité directivo recomiende la aprobación de una solicitud, el sector ECIP emprenderá las gestiones necesarias con el fin de obtener una decisión final de la Comisión sobre la cuestión. La eventual decisión de la Comisión se transmitirá a la entidad financiera mediante el envío, por el sector ECIP, de las condiciones particulares del proyecto.»

10 Según su artículo 11, el Reglamento ECIP expiró el 31 de diciembre de 1999. Durante el año 1999 la Comisión había estimado que, debido a distintas dificultades que se habían encontrado al aplicar el programa, el instrumento financiero ECIP no debía prorrogarse más allá de esa fecha. Por tanto, había sometido al Parlamento y al Consejo una propuesta de Reglamento relativo a la conclusión y la liquidación de los proyectos adoptados por la Comisión con arreglo al Reglamento ECIP.

11 El 4 de abril de 2001, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) nº 772/2001, relativo a la clausura y la liquidación de los proyectos aprobados por la Comisión en aplicación del Reglamento ECIP (DO L 112, p. 1). A tenor del artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento, la Comisión adoptará las medidas necesarias para garantizar el cierre y la liquidación de los proyectos aprobados en aplicación del Reglamento ECIP.

Hechos que originaron el litigio

12 El 10 de diciembre de 1998, Innova Privat-Akademie GmbH presentó ante la Comisión, por mediación de la entidad financiera Berliner Bank (en lo sucesivo,

«banco»), una solicitud de subvención para la financiación de un proyecto en el marco del instrumento ECIP. El proyecto de que se trata consistía en un estudio de viabilidad con vistas a la constitución de una sociedad mixta para la formación profesional en India.

13 Mediante fax de 5 de enero de 1999 remitido por la unidad de asistencia técnica del ECIP al banco, la Comisión acusó recibo de la solicitud. Dicho fax mencionaba expresamente que no se trataba de una autorización y que el examen del proyecto se realizaría posteriormente. El banco remitió, a su vez, el acuse de recibo a la demandante.

14 Mediante fax de 18 de enero de 1999, el banco informó a la demandante que, a partir del 5 de enero de 1999, todos los gastos realizados en relación con el estudio de viabilidad constituían costes subvencionables en el sentido de la solicitud de subvención presentada.

15 Mediante fax de 31 de marzo de 1999, el banco informó a la demandante de que la solicitud de subvención relativa al estudio de viabilidad había sido aprobada por un importe de 115.328 euros.

16 Mediante fax de 26 de agosto de 1999 dirigido al banco, la Comisión señaló que la solicitud de subvención había sido examinada por el comité directivo del ECIP el 25 de marzo de 1999 y que sus servicios habían declarado su conformidad con las condiciones indicadas en dicho fax. El último párrafo del fax indica lo siguiente:

«La presente información se transmite sin perjuicio de la autorización formal del proyecto por la Comisión y, por consiguiente, este escrito no constituye

compromiso alguno por parte de la Comisión. La decisión formal de la Comisión les será transmitida a su debido tiempo, acompañada, en su caso, de un documento contractual que deberán firmar.»

17 Dado que la Comisión había decidido someter el instrumento financiero ECIP a un examen del fondo y no proponer la prórroga del programa más allá de la fecha de expiración prevista en el Reglamento ECIP, dejó de firmar nuevos acuerdos de financiación en el marco del ECIP. Por consiguiente, no realizó oferta de financiación alguna para el proyecto de que se trata y, por tanto, no se firmó ningún acuerdo de financiación entre la Comisión y el banco.

18 Mediante escrito de 14 de abril de 2000, la Comisión comunicó al banco su decisión de no firmar nuevos acuerdos de financiación en el marco del ECIP.

19 El 25 de noviembre de 1998, la demandante firmó un contrato con el despacho de consultores Berka Investment Consulting Ltd (en lo sucesivo, «Berka»), relativo al estudio de viabilidad. La realización de dicho estudio debía comenzar en febrero de 1999. Basándose en dicho contrato, Berka reclamó a la demandante, en mayo de 2000, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el pago de la cantidad de 111.881,46 marcos alemanes (DEM).

20 El 15 de febrero de 2002, el Landgericht Berlin desestimó la acción de Berka por infundada. En vista de las graves deficiencias de que adolecía el estudio de viabilidad, la demandante formuló reconvención contra Berka solicitando que se la condenara al pago de 78.172,39 DEM, correspondiente a los anticipos abonados por ella así como a los gastos de viaje y de personal. Mediante sentencia de 12 de abril de 2002, el Landgericht Berlin estimó la reconvención.

Pretensiones de las partes

21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de octubre de 2001, la demandante interpuso el presente recurso. Solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Condene a la demandada a abonarle la cantidad de 78.172,39 DEM, más los intereses correspondientes.

— Condene en costas a la demandante.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre el fondo

23 Según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, es preciso que la parte demandante pruebe la ilegalidad del comportamiento imputado a la Institución de que se trate, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el citado

comportamiento y el perjuicio invocado (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16; sentencias del Tribunal de Primera Instancia, de 11 de julio de 1996, International Procurement Services/Comisión, T-175/94, Rec. p. II-729, apartado 44; de 16 de octubre de 1996, Efisol/Comisión, T-336/94, Rec. p. II-1343, apartado 30, y de 11 de julio de 1997, Oleifici Italiani/Comisión, T-267/94, Rec. p. II-1239, apartado 20). En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la citada responsabilidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartado 19 y del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2002, Förde-Reederei/Consejo y Comisión, T-170/00, Rec. p. II-515, apartado 37).

Sobre la legalidad del comportamiento de la Comisión

24 La demandante sostiene que el comportamiento ilícito imputable a la Comisión deriva de la violación del principio de protección de la confianza legítima. A su juicio, la Comisión le hizo concebir esperanzas fundadas al haber confirmado, mediante el fax de 26 de octubre de 1999, la información del banco relativa al pago de una subvención en el marco del programa ECIP.

25 Con carácter preliminar, es preciso señalar que no existe ninguna obligación legal que incumba a la Comisión de financiar el proyecto de la demandante. Una obligación tal no se desprende del Reglamento ECIP, puesto que la decisión final relativa a la financiación de un proyecto corresponde exclusivamente a la Comisión (artículo 6, apartado 2, del Reglamento ECIP). Dicho Reglamento, además, no crea el derecho a la financiación de un proyecto en concreto. Este derecho no nace hasta que se haya celebrado el correspondiente acuerdo de financiación.

26 A continuación, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima, que constituye uno de

los principios fundamentales de la Comunidad, se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria, al darle seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas. Constituyen seguridades de esa índole, cualquiera que sea la forma en que le hayan sido comunicados, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanan de fuentes autorizadas y fiables (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Primera instancia de 21 de julio de 1998, Mellet/Tribunal de Justicia, asuntos acumulados T-66/96 y T-221/97, RecFP pp. I-A-449 y II-1305, apartados 104 y 107 y la jurisprudencia citada). Por el contrario, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de enero de 2000, Mehibas Dordtselaan/Comisión, T-290/97, Rec. p. II-15, apartado 59).

27 Es preciso señalar en el presente caso que no puede considerarse que el contenido de los escritos de la Comisión de 5 de enero de 1999 y de 26 de agosto de 1999 diese la seguridad de la financiación del proyecto de que se trata.

28 En efecto, por lo que se refiere, en primer lugar, al fax de la unidad de asistencia técnica del ECIP enviado al banco el 5 de enero de 1999, se trata solamente de un acuse de recibo de la solicitud. Es preciso observar, además, que dicho fax menciona expresamente, de forma clara y sin ambigüedades, que no se trata de una autorización y que el examen del proyecto se llevará a cabo posteriormente.

29 En segundo lugar, por lo que atañe al fax de 26 de agosto de 1999, es preciso señalar que se trata de una mera comunicación provisional del resultado del examen realizado por el comité directivo. Como se desprende del último párrafo de dicho fax, reproducido en el apartado 16 *supra*, dicha comunicación se transmitió explícitamente sin perjuicio de la decisión final de la Comisión. El fax indica expresamente que no contiene compromiso alguno, de modo que no pudo hacer concebir esperanzas fundadas ni al banco ni, *a fortiori*, a la demandante.

30 La Comisión destaca, en este contexto, que la anterior interpretación del fax se atiene cabalmente a la práctica reiterada de la Comisión en relación con el Reglamento ECIP. Dicha práctica está corroborada por el manual de procedimiento ECIP, en particular en los puntos 8.1.D y 8.1.E reproducidos en los apartados 8 y *9 supra.*

31 A este respecto procede señalar que la primera línea del formulario utilizado para presentar la solicitud de subvención hace referencia expresamente a dicho manual, puesto que señala:

«Rogamos consulten el manual de procedimiento ECIP antes de rellenar este formulario».

32 Por consiguiente, procede concluir que los hechos expuestos no muestran que se hayan dado seguridades concretas por parte de la Administración comunitaria que hubiesen podido llevar a la demandante a concebir esperanzas fundadas que le permitan invocar el principio de protección de la confianza legítima.

33 No desvirtúa esta conclusión el argumento de la demandante según el cual la actitud del banco debe, no obstante, imputarse a la demandante. A este respecto, la demandante sostiene, en efecto, que el banco «en el presente litigio, se sitúa al lado de la Comisión» y «constituye la prolongación de la Comisión». De ello se desprende, a su juicio, que cuando, como en el presente caso, se concede la autorización de una subvención por mediación del banco, hay que considerar que dicha autorización emana de la propia Comisión. La demandante alega además que el fax de la Comisión de 26 de agosto de 1999 constituye el reconocimiento de la concesión de la subvención al estudio de viabilidad y que, por lo tanto, creyó legítimamente en las declaraciones del banco y merece ser amparada en virtud del principio de protección de la confianza legítima. Por otra parte, afirma que la demandada violó la confianza legítima en la medida en que no informó a la demandante de que, entretanto, había puesto fin al programa ECIP. Alega que no

tuvo conocimiento de esto hasta el 14 de abril de 2000, es decir, casi seis meses después de terminado el programa.

34 Sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuestión de si la actitud del banco puede eventualmente imputarse a la Comisión, es preciso recordar que el fax de 26 de agosto de 1999 constituye una mera comunicación provisional del resultado del examen realizado por el comité directivo. La información contenida en dicho fax se transmitió explícitamente sin perjuicio de la decisión final de la Comisión y el fax indica expresamente que no contiene compromiso alguno por parte de la Comisión.

35 De las consideraciones anteriores se desprende que las alegaciones formuladas por la demandante en relación con la legalidad del comportamiento de la Comisión carecen manifiestamente de fundamento jurídico.

Sobre el perjuicio

36 La demandante alega que, confiando en el éxito de su proyecto, celebró un contrato con Berka. Afirma que procedió al abono, por una parte, de seis pagos a cuenta en favor de Berka por un importe total de 69.900 DEM, y, por otra parte, de la cantidad de 8.572,39 DEM en concepto de gastos de viaje y de personal (es decir, un total de 78.172,39 DEM).

37 Es preciso recordar que Berka reclamó a la demandante ante el Landgericht Berlin el pago de la cantidad de 111.881,46 DEM en concepto de ejecución del contrato relativo al estudio de viabilidad. El 15 de febrero de 2002, el órgano jurisdiccional nacional desestimó el recurso de Berka por considerarlo infundado y el 12 de abril de 2002 estimó la reconvención de la demandante que tenía por objeto que se condenara a Berka a pagarle la cantidad de 78.172,39 DEM.

38 Además de que la demandante no ha aportado ninguna prueba concreta de dichos pagos, es preciso destacar que ella misma indica en sus escritos que su pretensión de que se condene a la Comisión al pago de daños y perjuicios quedaría desprovista de objeto si se estimase la reconvención.

39 Por consiguiente, basta con señalar que el Landgericht Berlin estimó la reconvención, sin que sea necesario examinar las dificultades alegadas por la demandante para ejecutar la sentencia de dicho órgano jurisdiccional, para declarar que no existió perjuicio alguno.

Sobre la relación de causalidad

40 La demandante alega que la omisión de la Comisión de atribuirle la financiación solicitada le causó un perjuicio. Es preciso recordar que la demandante sostiene que el comportamiento ilícito imputable a la Comisión deriva de la violación del principio de protección de la confianza legítima. A su juicio, mediante el fax de 26 de octubre de 1999, la Comisión le hizo concebir esperanzas fundadas al haber confirmado la información del banco relativa al pago de una subvención en el marco del programa ECIP.

41 Sin embargo, dicho fax no puede haber sido la causa de los gastos alegados por la demandante. En efecto, el contrato con Berka se celebró el 25 de noviembre de 1998, es decir, antes de la fecha del fax en cuestión e incluso antes de que la Comisión recibiera la solicitud de subvención de 10 de diciembre de 1998. Por consiguiente, dado que el contrato celebrado con Berka era completamente independiente y anterior a cualquier acto de la Comisión relativo al proyecto objeto de la solicitud de subvención, el perjuicio alegado no puede deberse a un comportamiento de dicha institución.

42 Por lo que se refiere a los gastos de viaje y de personal (8.572,39 DEM) la demanda no permite determinar el momento en que la demandante tuvo que hacer frente a dichos gastos. Por tanto, la demandante no ha aportado prueba alguna de la existencia de una relación de causalidad con las supuestas seguridades dadas por la Comisión.

43 Se desprende de lo anterior que la demandante no ha aportado la prueba de la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado.

44 Del conjunto de las consideraciones anteriores resulta que las alegaciones de la demandante sobre cada una de las tres condiciones exigidas para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad son manifiestamente infundadas. Por consiguiente, procede desestimar el recurso.

Costas

45 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, 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, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la demandante.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de marzo de 2003.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

K. Lenaerts