

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 3 de marzo de 2005<sup>1</sup>

## I. Introducción

1. El presente recurso de casación versa sobre el reembolso de ayudas comunitarias para un proyecto piloto y de demostración de programas forestal-agrícola-alimentarios.<sup>2</sup> La Comisión concedió una ayuda por importe del 50 % de los costes hasta un importe total de 908.558 ECU a un proyecto común del municipio italiano de Valnerina y a la asociación francesa «Route des Senteurs». El 70 % del importe total lo abonó la Comisión en concepto de anticipo. Tras comprobar la existencia de irregularidades en un examen de los gastos notificados, la Comisión exigió a Valnerina la devolución de todos los anticipos ya abonados.

2. Valnerina interpuso un recurso de anulación contra esta Decisión ante el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Primera Instancia revocó la Decisión de la Comisión

en la medida en que obligaba a Valnerina a devolver las ayudas que se habían transferido a Route des Senteurs. El recurso de casación interpuesto por Valnerina está dirigido contra la parte restante de la Decisión de la Comisión que la obliga al reembolso de las ayudas que ella retuvo. La adhesión a la casación de la Comisión impugna la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que revoca la Decisión de la Comisión.

## II. Marco jurídico

3. El artículo 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88,<sup>3</sup> en la versión del Reglamento (CEE) n° 2082/93,<sup>4</sup> establece, en lo relativo a

1 — Lengua original: alemán.

2 — La Comisión incluso presenta todavía el proyecto como caso de estudio en el Leader Seminar «Challenges and methodology of transnational Cooperation»: <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/coop/truffe.htm>, página visitada el 23 de febrero de 2005.

3 — Reglamento del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 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).

4 — Reglamento del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20).

la reducción, suspensión y supresión de una ayuda comunitaria existente, cuanto sigue:

### III. Hechos y procedimiento

#### A. Hechos y procedimiento principal

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

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

3. Toda cantidad que dé lugar a una devolución de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión. Las cantidades que no sean devueltas se incrementarán con intereses de demora de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento financiero y según las modalidades que establezca la Comisión de acuerdo con los procedimientos a los que se refiere el título VIII.»

4. El Tribunal de Primera Instancia expone los hechos y el procedimiento principal del siguiente modo:<sup>5</sup>

5. En junio de 1993, Valnerina solicitó a la Comisión una ayuda comunitaria para un proyecto piloto y de demostración de los programas forestal-agrícola-alimentarios en zonas montañosas secundarias (proyecto nº 93.IT.06.016; en lo sucesivo, «proyecto»).

6. De dicho proyecto se desprende que su objetivo general era la realización y la demostración experimental de dos programas forestal-agrícola-alimentarios, uno por Valnerina en Valnerina (Italia) y el otro por la asociación Route des Senteurs en el Drôme Provençale (Francia), con el fin de iniciar y desarrollar actividades alternativas, como el turismo rural, de forma paralela a las actividades agrícolas habituales. En particular, el proyecto preveía la creación de dos centros de promoción y coordinación turís-

<sup>5</sup> — Apartados 7 y ss.

ticas, el desarrollo del cultivo de productos alimentarios locales típicos, como las trufas, la espelta o las plantas aromáticas, una mejor integración de los diferentes productores activos en las regiones consideradas, así como la valorización y la rehabilitación medioambiental de estas regiones.

7. Mediante la Decisión C(93) 3182, de 10 de noviembre de 1993, dirigida a Valnerina y a la Route des Senteurs, la Comisión concedió al proyecto una subvención del FEOGA, sección «Orientación» (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»).

8. En virtud del artículo 1, párrafo segundo, de la Decisión de concesión, Valnerina y la Route des Senteurs eran las responsables del proyecto. Según el artículo 2 de la Decisión de concesión, el período de realización del proyecto se fijó en treinta meses, a saber, del 1 de octubre de 1993 al 31 de marzo de 1996.

9. Con arreglo al artículo 3, párrafo primero, de la Decisión de concesión, el coste total subvencionable del proyecto ascendía a 1.817.117 ECU y la contribución financiera máxima de la Comunidad se fijaba en 908.558 ECU.

10. El anexo I de la Decisión de concesión contenía una descripción del proyecto. En el

punto 5 de este anexo se designaba a Valnerina como «beneficiario»<sup>6</sup> de la ayuda económica y a la Route des Senteurs como la «otra responsable del proyecto». En el punto 8 de este mismo anexo figuraba un plan de financiación del proyecto con un reparto de los costes atribuidos a sus diferentes acciones. Las acciones del proyecto y sus correspondientes costes se detallaban en cuatro partes, de tal modo que Valnerina y la Route des Senteurs debían llevar a cabo respectivamente las acciones previstas en dos de las cuatro partes.

11. El anexo II de la Decisión de concesión fijaba las condiciones financieras relativas a la concesión de la ayuda. En particular, precisaba que si el beneficiario de la ayuda económica tenía intención de modificar sustancialmente las operaciones descritas en el anexo I, debía informar previamente a la Comisión y obtener su acuerdo (punto 1). Según el punto 2 de este anexo, el beneficio de la concesión de la ayuda estaba subordinado a la realización de todas las operaciones indicadas en el anexo I de la Decisión de concesión. Además, el anexo II preveía que la ayuda económica se transfiriera directamente a Valnerina en su calidad de beneficiario de la ayuda que debía encargarse de pagar a la Route des Senteurs (punto 4); que la Comisión estaba autorizada, con el fin de cotejar la información económica sobre los distintos gastos, a solicitar el examen de todo justificante original o su copia compulsada y a llevar a cabo dicho examen directamente *in situ* o a solicitar el envío de los documentos en cuestión (punto 5); que el beneficiario

6 — Así se desprende de un añadido entre corchetes en el artículo 5 de la Decisión de concesión.

debía conservar a disposición de la Comisión, durante cinco años a partir del último pago realizado por ésta, todos los originales de los comprobantes de los gastos (punto 6); que la Comisión podía, en todo momento, solicitar al beneficiario el envío de informes sobre el estado de evolución de los trabajos y/o sobre los resultados técnicos obtenidos (punto 7), y que el beneficiario debía tener a disposición los resultados obtenidos gracias a la realización del proyecto, sin que ello dé lugar a pagos complementarios (punto 8). Por último, en el punto 10 del anexo II se precisaba, en esencia, que si no se respetaba cualquiera de los requisitos mencionados en este anexo o si se llevaban a cabo acciones no previstas en el anexo I, la Comisión podía suspender, reducir o anular la ayuda y exigir la devolución de lo que ya hubiera sido pagado, caso en el que el beneficiario tenía la posibilidad de enviar previamente sus observaciones en el plazo fijado por la Comisión.

12. El 2 de diciembre de 1993, la Comisión transfirió a Valnerina un primer anticipo correspondiente a alrededor del 40 % de la contribución comunitaria prevista y Valnerina, a su vez, pagó a la Route des Senteurs las cantidades correspondientes a los costes de las acciones del proyecto que ésta debía realizar.

13. El 27 de diciembre de 1994, Valnerina envió a la Comisión un primer informe sobre el estado de evolución del proyecto y sobre los gastos ya realizados para cada una de las acciones previstas. Al mismo tiempo, solicitó

el pago de un segundo anticipo declarando, en particular, que poseía comprobantes de pago relativos a los gastos efectuados, por un lado, y que las acciones ya realizadas eran conformes a las descritas en el anexo I de la Decisión de concesión, por otro.

14. El 18 de agosto de 1995, la Comisión transfirió a Valnerina un segundo anticipo de alrededor del 30 % de la contribución comunitaria y Valnerina, por su parte, pagó a la Route des Senteurs las cantidades correspondientes a los costes de las acciones del proyecto que ésta debía realizar.

15. En junio de 1997, Valnerina remitió a la Comisión el informe final sobre la ejecución del proyecto. Al mismo tiempo, solicitó el pago del resto de la contribución comunitaria y adjuntó de nuevo una declaración equivalente, en esencia, a la mencionada en el apartado 13 *supra*.

16. El 12 de agosto de 1997, la Comisión informó a Valnerina de que había iniciado una operación general de inspección técnica y contable de todos los proyectos financiados en virtud del artículo 8 del Reglamento n° 4256/88, incluido el proyecto objeto del presente litigio, e instó a Valnerina a elaborar, con arreglo al punto 5 del

anexo II de la Decisión de concesión, una lista de todos los justificantes relativos a los gastos subvencionables que habían sido realizados en el marco de la ejecución del proyecto, así como una copia compulsada de cada uno de estos justificantes.

17. El 25 de agosto de 1997, Valnerina remitió a la Comisión varios documentos, así como un resumen del informe final sobre la ejecución del proyecto.

18. Mediante escrito de 6 de marzo de 1998, la Comisión informó a Valnerina de su intención de proceder a un control *in situ* de la realización del proyecto.

19. Dicho control tuvo lugar en las oficinas de Valnerina del 23 al 25 de marzo de 1998 y en las oficinas de la Route des Senteurs del 4 al 6 de mayo de 1998.

20. El 6 de abril de 1998, Valnerina envió a la Comisión determinados documentos solicitados por ésta durante el control *in situ*.

21. El 5 de noviembre de 1998, Valnerina y la Route des Senteurs solicitaron a la Comisión que procediera a la aprobación final del proyecto y que pagara el resto de la contribución comunitaria.

22. Mediante escrito de 22 de marzo de 1999, la Comisión informó a Valnerina de que, con arreglo al artículo 24 del Reglamento n° 4253/88, en su versión modificada, había procedido a un examen de la ayuda económica relativa al proyecto y que, al revelar este examen la existencia de elementos susceptibles de constituir irregularidades, había decidido iniciar el procedimiento previsto en el artículo antes mencionado del Reglamento n° 4253/88, en su versión modificada, y en el punto 10 del anexo II de la Decisión de concesión (en lo sucesivo, «escrito de iniciación del procedimiento»). En dicho escrito, del que la Comisión remitió una copia a la Route des Senteurs, la Comisión precisó todos estos datos, señalando específicamente las acciones que correspondían, por una parte, a Valnerina y, por otra parte, a la Route des Senteurs.

23. El 17 de mayo de 1999, Valnerina presentó sus observaciones en respuesta a las sospechas de la Comisión y le remitió otra serie de documentos.

24. Mediante Decisión de 14 de agosto de 2000, dirigida a la República Italiana y a Valnerina y notificada a esta última el 21 de agosto de 2000, la Comisión suprimió, en

virtud del artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 4253/88, en su versión modificada, la ayuda económica concedida al proyecto y solicitó a Valnerina la devolución de la totalidad de la ayuda ya pagada (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

25. En el noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión enumeró once irregularidades en el sentido del artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 4253/88, en su versión modificada, de los cuales cinco se referían a acciones llevadas a cabo por la Route des Senteurs y seis a acciones realizadas por Valnerina.

26. Mediante escritos de 14 de septiembre y 2 de octubre de 2000, Valnerina solicitó a la Route des Senteurs la devolución de las cantidades que le había entregado para realizar el proyecto y de las cuales era responsable. Al mismo tiempo, instó a la Route des Senteurs a transmitirle los datos susceptibles de demostrar el carácter erróneo e ilegal de la Decisión impugnada con el fin de elaborar una línea común de defensa.

27. El 20 de octubre de 2000, la Route des Senteurs respondió, en esencia, que, en su opinión, la Decisión impugnada era injustificada.

#### *B. Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia*

28. En el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, Valnerina solicitó la anulación de la Decisión impugnada. Mediante el primer motivo de la demanda Valnerina censuró que la Comisión le exigiera la devolución de la totalidad de la ayuda desembolsada, en lugar de limitar su reclamación a la parte retenida por Valnerina. Los otros motivos versaban sobre las diversas irregularidades detectadas por la Comisión, la proporcionalidad de la reclamación de devolución y el ejercicio por la Comisión de su facultad discrecional.

29. Italia apoyó las tesis de Valnerina en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia.

#### *C. La sentencia del Tribunal de Primera Instancia*

30. El Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión no limitó su solicitud de devolución de la ayuda a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión, debía ser realizada por la propia demandante.

31. A este respecto declaró que la Comisión puede determinar, en principio, un responsable principal que, en caso de producirse irregularidades, responda del reembolso del importe total. No obstante, debe tenerse en cuenta que una eventual obligación de devolver una ayuda puede llevar consigo consecuencias graves para las partes afectadas. Por tanto, el principio de seguridad jurídica exige que el Derecho aplicable a la ejecución del contrato sea suficientemente claro y preciso para que las partes afectadas puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia, a saber, en este contexto, convenir, antes de la concesión de la ayuda, los instrumentos adecuados de Derecho privado que permitan a cada una de ellas proteger sus intereses financieros frente a la otra parte. Sin embargo, en el presente asunto, los términos de la Decisión de concesión no eran lo suficientemente claros y precisos para que Valnerina hubiera debido contar con que ella sería la única responsable de la devolución de las ayudas. En consecuencia, la devolución del importe total por Valnerina vulnera el principio de proporcionalidad.

32. El Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso en todo lo demás y condenó a cada parte a soportar sus propias costas. La Comisión objetó con razón los justificantes de gastos presentados por Valnerina y, en consecuencia, puede exigir a Valnerina la devolución de la parte de las ayudas que ésta retuvo.

#### IV. Pretensiones

33. Valnerina solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recaída en primera instancia, en la medida en que confirma la Decisión nº 2388 de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 14 de agosto de 2000, y que resuelva definitivamente el litigio declarando la nulidad de la Decisión impugnada en su integridad.
- Condene en costas a la parte recurrida.

34. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de marzo de 2003 en el asunto T-340/00, por cuanto anula la Decisión C(2000) 2388 de la Comisión, de 14 de agosto de 2000, en la medida en que «la Comisión no limitó su solicitud de devolución de la

ayuda a las cantidades correspondientes a la parte del proyecto que, en virtud de la Decisión de concesión debía ser realizada por la propia demandante», y que se estimen en su integridad sus pretensiones formuladas en primera instancia.

objeto de una apreciación separada. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia debió anular la Decisión impugnada tras la limitación de la devolución a las ayudas retenidas por Valnerina, dado que la Comisión no ha probado si las irregularidades imputadas a Valnerina justifican la devolución en su integridad de las ayudas por ella recibida.

— Condene en constas a la parte recurrente.

35. Italia no ha definido su postura en el procedimiento de casación.

39. El tercer motivo versa sobre la comprobación de las diversas irregularidades que la Comisión imputa a Valnerina.

## V. Apreciación jurídica

36. Valnerina apoya su recurso de casación en cinco motivos.

40. El cuarto motivo va dirigido contra los supuestos vicios procesales en las averiguaciones de la Comisión y contra una violación de los derechos de defensa por el Tribunal de Primera Instancia que, a juicio de Valnerina, se deduce de lo anterior.

37. Mediante el primer motivo, Valnerina censura que el Tribunal de Primera Instancia ha ignorado que la Decisión de concesión no tenía por objeto un proyecto conjunto, sino dos proyectos que deben tratarse completamente por separado.

41. Por último, en su quinto motivo, Valnerina censura que la Comisión reclame la devolución de la totalidad de la ayuda en lugar de limitar el reembolso a los importes afectados por las irregularidades detectadas.

38. En conexión con el anterior, Valnerina reprocha en su segundo motivo que cada uno de los proyectos parciales debió ser

42. La Comisión limita su adhesión a la casación a un motivo. En éste defiende la tesis de que Valnerina es la única financieramente responsable del proyecto. En consecuencia, el Tribunal de Justicia cometió un error de Derecho al anular la Decisión de devolución en la medida en que la ayuda cuya devolución se reclama se transfirió a la Route des Senteurs.

*A. Sobre la división de la totalidad del proyecto en dos proyectos parciales*

43. Tanto los motivos primero y segundo de Valnerina como la adhesión a la casación de la Comisión suscita la cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia apreció correctamente la Decisión de concesión al anular la Decisión impugnada en la medida en que ésta obligaba a Valnerina a devolver las ayudas que se habían transferido a la Route des Senteurs. Ciertamente, esta apreciación contiene elementos fácticos, pero en esencia se trata de determinar el contenido normativo de la Decisión de concesión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia puede examinar las comprobaciones del Tribunal de Primera Instancia.<sup>7</sup>

44. A continuación, se examinará en primer lugar la adhesión a la casación de la Comisión, dado que suscita la cuestión básica de si corresponde a Valnerina la responsabilidad financiera única por la devolución de las ayudas o de si debe diferenciarse entre Valnerina y la Route des Senteurs. Las posibilidades y límites a la diferenciación que se dan en el presente asunto se analizarán a continuación en conexión con los dos primeros motivos formulados por Valnerina.

1. Sobre la adhesión a la casación: Valnerina como única financieramente responsable

45. A juicio de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia ha ignorado que la Comisión sólo puede reclamar la devolución de ayudas al beneficiario de la Decisión de concesión –Valnerina–. Ha interpretado erróneamente la Decisión de concesión en la medida en que ésta establece los derechos y obligaciones del beneficiario. Si bien el Tribunal de Primera Instancia ha realizado sus declaraciones en el marco de un examen de la proporcionalidad de la Decisión de devolución, de hecho ha apreciado la Decisión de concesión conforme al principio de seguridad jurídica. Dado que no existía ningún margen discrecional sobre si dirigirse contra Valnerina o contra la Route des Senteurs, se impide también la aplicación del principio de proporcionalidad.

46. De ser cierta la tesis de la Comisión según la cual jurídicamente sólo es posible reclamar la devolución a Valnerina en cuanto beneficiario formal y expreso, de hecho podría excluirse toda limitación de la devolución. La tesis del Tribunal de Primera Instancia daría lugar, pues, a que la Comisión ya no podría exigir el reembolso de una parte de sus ayudas.

47. Ahora bien, no se entiende por qué habría de impedirse a la Comisión exigir a Route des Senteurs la devolución de parte de la ayuda. El Tribunal de Primera Instancia

<sup>7</sup> — Véase la sentencia de 16 de junio de 1994, SFEI y otros/Comisión (C-39/93 P, Rec. p. I-2681) apartados 25 y 26.

subraya acertadamente que, en caso de concesión de una ayuda para un proyecto cuya realización incumbe a varias partes, el artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 no precisa a qué parte debe exigir la Comisión la devolución de la ayuda en caso de irregularidades cometidas en la ejecución del proyecto por una o varias partes.<sup>8</sup> El artículo 24, apartado 3, primera frase, del Reglamento n° 4253/88 dice únicamente que toda cantidad que dé lugar a una devolución de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión. En esta disposición se reconoce el principio general de devolución de ingresos indebidos. Ciertamente, el concepto de «reembolso» implica que el obligado ha recibido algo anteriormente. Ahora bien, ello no excluye que deban reembolsarse los importes que hayan sido redistribuidos por un coordinador de proyecto. La posibilidad, por la que se decanta la Comisión, de reclamar exclusivamente a un solo participante en el proyecto, podría además, invitar al abuso: se podrían presentar beneficiarios aparentes para que otras partes puedan conservar el beneficio de los recursos comunitarios.

48. En consecuencia, sólo podrá afirmarse la supuesta responsabilidad financiera única de Valnerina por el proyecto en su conjunto si se desprende con claridad de la Decisión de concesión. La Comisión alega que de una lectura conjunta de las diversas disposiciones se infiere que el beneficiario –Valnerina– ha de ser el único financieramente responsable ante la Comisión. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia expone de forma convincente en los apartados 58 a 64 que la

Decisión de concesión en conjunto no es suficientemente clara. Antes bien, contiene declaraciones contradictorias que en su conjunto no conducen, en el presente asunto, a imponer únicamente a Valnerina la responsabilidad financiera.

49. Las disposiciones del anexo II convierten al beneficiario en interlocutor de la Comisión,<sup>9</sup> pero, a la vista de la clara división de la Decisión entre los dos responsables del proyecto y a falta de una regulación de la responsabilidad financiera, no fundamentan ninguna responsabilidad financiera única frente a la Comisión. Si no incumbiera a la Route des Senteurs ninguna responsabilidad financiera, no quedaría claro en qué consiste su responsabilidad, establecida en la Decisión de concesión, por su parte del proyecto.

50. La tesis de la Comisión en el sentido de que su Decisión sólo puede examinarse con arreglo al principio de proporcionalidad en la medida en que dispone de una facultad discrecional es errónea y, además, carece de pertinencia en el presente litigio. El principio de proporcionalidad debe observarse no sólo en el ejercicio de la facultad discrecional por la Comisión, sino también en la interpretación del Derecho comunitario. Justamente esto es lo que ha hecho el Tribunal de Primera Instancia en el presente asunto.

8 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, apartado 52.

9 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, apartados 58 y ss.

51. En consecuencia, procede desestimar la adhesión a la casación.

2. Sobre los dos primeros motivos: la división del proyecto en su conjunto en dos proyectos parciales y la apreciación conjunta de las irregularidades

52. Al igual que la adhesión a la casación, estos dos motivos versan sobre la cuestión de en qué medida pueden tratarse conjuntamente los dos proyectos parciales. Mediante el primer motivo, Valnerina alega que, efectivamente, existen dos proyectos que deben tratarse concretamente por separado. En el segundo motivo, Valnerina defiende la tesis de que, cuanto menos, la Decisión de reembolso debió estar apoyada en una apreciación de las irregularidades en función de los responsables. Procede examinar conjuntamente ambos motivos, pues Valnerina niega aquí su responsabilidad por las partes del proyecto que debía ejecutar la Route des Senteurs.

53. Mediante el primer motivo de casación, Valnerina alega que el Tribunal de Primera Instancia no trató adecuadamente el motivo de la demanda relativo a la vulneración de los principios de no discriminación y de proporcionalidad. El Tribunal de Primera Instancia se limitó a los aspectos financieros sin examinar en el asunto si la ayuda comuni-

taria se concedió efectivamente a dos proyectos distintos. Así pues, Valnerina aduce que la Decisión de concesión consistía implícitamente en dos Decisiones que jurídicamente deben ser tratadas por separado.

54. Cabría defender la tesis, con la Comisión, de que el primer motivo es inadmisibles porque Valnerina no resulta agraviada. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión de la Comisión por otras razones, en la medida en que Valnerina debía reembolsar la parte de la Route des Senteurs.

55. Sin embargo, el segundo motivo de casación pone de manifiesto que las consideraciones del Tribunal de Primera Instancia sí dan lugar a un perjuicio. A tal respecto, Valnerina opone que, con la declaración de que no cabe imponer a Valnerina el reembolso de los recursos transferidos a la Route des Senteurs, el Tribunal de Primera Instancia no ha anulado la Decisión en su totalidad. En efecto, con la separación de la responsabilidad de la Route des Senteurs, debió examinarse de nuevo la responsabilidad de Valnerina, en particular en relación con la proporcionalidad de la sanción por las irregularidades detectadas.

56. Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia ha declarado expresamente que la Comisión puede exigir, en principio, la

devolución de la totalidad de la ayuda.<sup>10</sup> Así pues, el Tribunal de Primera Instancia tomó como base un proyecto objeto de apreciación unitaria y limitó únicamente al aspecto de las consecuencias jurídicas el importe que debe abonar Valnerina.

57. En consecuencia, este segundo motivo de casación se comprende si se toma como referencia la premisa del primer motivo según el cual la ayuda fue concedida efectivamente a dos proyectos por completo separados que deben apreciarse de forma separada. De ser cierta esta premisa, el Tribunal de Primera Instancia no habría podido, en efecto, limitarse a restringir la obligación de reembolso de Valnerina. Antes bien, el Tribunal de Primera Instancia debió considerar y examinar la reclamación de reembolso, en relación con el importe parcial correspondiente a la parte italiana en el proyecto, como una decisión autónoma. Tal decisión habría sido lícita únicamente si la Comisión, en el ejercicio de su facultad discrecional para exigir la devolución, hubiera tenido en cuenta si las irregularidades detectadas en el proyecto parcial de Valnerina justificaban por sí solas la devolución de las ayudas concedidas a esta parte.

58. En consecuencia, ha de examinarse si la Decisión impugnada tiene efectivamente por objeto un proyecto unitario o bien si ambos proyectos parciales en Italia y Francia han de tratarse de forma separada.

59. Ha de reconocerse a Valnerina que la Decisión impugnada tiene por objeto dos proyectos parciales cuya realización se atribuye expresamente a dos responsables distintos. Ahora bien, la Decisión de concesión une estos dos proyectos parciales en un proyecto conjunto. De este modo, se pretende, por un lado, fomentar la cooperación entre regiones de distintos Estados miembros y, por otro, concentrar la tramitación de determinados procesos administrativos en un responsable de proyecto (Valnerina).

60. La cooperación entre las partes italiana y francesa se ajusta a la finalidad general de política de estructuras, establecida en el artículo 158 CE (artículo 130 A del Tratado CE en el momento de la adopción de la Decisión de concesión), de reforzar la cohesión económica y social a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. Según las propias alegaciones de Valnerina, la cooperación incluso constituía para la Comisión un requisito para la concesión de una ayuda. La nueva versión del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 4253/88 introducida por el Reglamento n° 2082/93, no aplicable todavía a la Decisión de concesión, establece expresamente que las acciones que revistan un interés transfronterizo tienen también un interés especial para la Comunidad. Con arreglo al octavo considerando del Reglamento n° 2082/93, los vínculos transfronterizos son necesarios para justificar la adopción de medidas comunitarias a la luz del principio de subsidiariedad. En consecuencia, posiblemente dos proyectos separados no habrían sido subvencionables.

10 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, apartado 53.

61. La simplificación administrativa mediante el nombramiento de un interlocutor –Valnerina– se justifica porque facilita la gestión de las ayudas. A tal respecto, no habría nada que oponer si la Comisión trasladase a este interlocutor la plena responsabilidad financiera, siempre que ello se expusiera de forma tan clara que el interlocutor pudiera decidir de forma consciente sobre si desea asumir tal responsabilidad y, en su caso, cómo se asegura. Tal sistema estaría justificado –como señala el Tribunal de Primera Instancia– en interés de la eficacia de la acción comunitaria, tanto desde el punto de vista del principio de buena administración como del imperativo de una correcta gestión financiera del presupuesto comunitario.<sup>11</sup>

62. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia pudo considerar, sin incurrir en un error de Derecho, que la Decisión de concesión no versaba sobre dos proyectos separados sino sobre uno solo. La Comisión tampoco estaba obligada, a la hora de pronunciarse sobre el reembolso de las ayudas, a apreciar ambos proyectos por separado, sino que pudo apoyar su Decisión en un examen conjunto de las irregularidades. Ahora bien, ello no excluye que en el presente asunto, en el que se han reunido dos proyectos parciales claramente separados, se tenga en consideración la responsabilidad de cada una de las partes por las irregularidades y el éxito de los proyectos parciales en el marco de la proporcionalidad del reembolso.

63. Así pues, procede desestimar los motivos de casación primero y segundo.

#### B. Sobre los demás motivos

64. Los motivos restantes se refieren a la comprobación de las irregularidades en relación con la parte del proyecto de la que responde Valnerina, su participación en la averiguación de las irregularidades y la proporcionalidad del reembolso de todas las subvenciones que quedaron en poder de Valnerina.

##### 1. Sobre el tercer motivo: las diferentes irregularidades

65. Mediante el tercer motivo, Valnerina opone que, al apreciar las objeciones formuladas en primera instancia a la determinación de las diferentes irregularidades por la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia ha aplicado erróneamente el artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 y la Decisión de concesión, ha incumplido su obligación de motivación y ha argumentado de forma ilógica.

<sup>11</sup> — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, 53.

a) Sobre la primera irregularidad: producción de una película por la empresa «Romana Video»

66. El sexto guión del noveno considerando de la Decisión impugnada está redactado en los siguientes términos:

«[Valnerina] imputó y declaró pagado a la sociedad «Romana Video» un importe de 98.255.000 ITL (50.672 ECU) por la realización de un vídeo en el marco del proyecto. En el momento del control (25 y 26 de marzo de 1998) aún quedaban por pagar 49.000.000 [de] ITL. [Valnerina] declaró que este importe no iba a pagarse pues constituía el precio de venta de los derechos sobre el vídeo a la sociedad realizadora. [Valnerina] presentó un gasto que excedía en 49.000.000 [de] ITL el gasto efectivamente realizado.»

67. El Tribunal de Primera Instancia declaró a tal respecto que ni el Reglamento nº 4253/88 ni la Decisión de concesión prohíben explícitamente al beneficiario obtener un beneficio de los resultados logrados gracias a la ayuda.<sup>12</sup> Sin embargo, debido a la simultaneidad de las transacciones y a la compensación realizada entre la demandante y la sociedad Romana Video durante la propia ejecución del proyecto, la Comisión

podía estimar válidamente que, más que haber obtenido un beneficio de los resultados logrados gracias a esta ayuda, en realidad la demandante sólo invirtió el importe resultante de esta compensación en la realización de esta acción del proyecto. En ello apreció el Tribunal de Primera Instancia la existencia de una irregularidad.<sup>13</sup>

68. Sin embargo, Valnerina sostiene la tesis de que estaba facultada para liquidar todos los gastos mencionados y, en una posterior operación, vender los derechos sobre esta película.

69. La Comisión opone a lo anterior que todo receptor de una subvención comunitaria debe justificar los gastos susceptibles de reembolso. Tal cosa no ha hecho Valnerina en relación con la producción de la película.

70. Tal como ha declarado también el Tribunal de Primera Instancia, Valnerina sostiene acertadamente la tesis de que ninguna disposición prohíbe obtener un beneficio de los resultados logrados gracias a la ayuda. Ahora bien, Valnerina tampoco cuestiona que, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Decisión de concesión, la concesión de la ayuda es jurídicamente posible sólo si se han realizado gastos subvencionables. Como obtención de un beneficio que no reduce los costes sólo puede reconocerse una genuina explotación

12 — Con todo, ha de observarse que, con arreglo al nº 8 del anexo II de la Decisión de concesión, la Comisión podría exigir a Valnerina que le entregara sin costes adicionales la película, en cuanto resultado del proyecto. Si la cesión de los derechos sobre la película se opusiera a tal cesión de los resultados, pondría en cuestión, en conjunto, la obtención de unos resultados subvencionables y, con ello, el reconocimiento de los gastos realizados. Ahora bien, en última instancia no resulta necesario pronunciarse sobre esta cuestión, pues las afirmaciones de la Comisión y del Tribunal de Primera Instancia son independientes de lo anterior.

13 — Apartados 79 y 81 de la sentencia.

económica en condiciones de mercado y no un mero negocio aparente cuya única finalidad consista en hinchar los costes.

b) Sobre la segunda irregularidad: gastos de personal

71. La cuestión de si, en el presente asunto, se da una genuina explotación económica o un mero negocio aparente es una comprobación de hecho. Tal comprobación puede revisarla el Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación únicamente en el sentido de si los elementos de prueba presentados han sido falseados.<sup>14</sup> Ahora bien, Valnerina no alega un falseamiento de los elementos de prueba.

73. El séptimo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada está redactado en los siguientes términos:

72. Además, el Tribunal de Justicia puede examinar si el Tribunal de Primera Instancia ha incumplido su obligación de motivación. La alegación de Valnerina parece apuntar en el sentido de que la motivación del Tribunal de Primera Instancia es contradictoria en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia reconoce la posibilidad de obtener un beneficio de los resultados logrados gracias a la ayuda, pero, a pesar de ello, reconoce a la Comisión la posibilidad de deducir de los gastos la venta de los derechos sobre la película. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia ha expuesto por qué no estima que exista una explotación económica, a saber, porque la Comisión pudo inferir de la simultaneidad de las transacciones que los gastos habían disminuido de forma correspondiente.<sup>15</sup> Esta afirmación es plausible. En efecto, de la posibilidad de una explotación económica lícita no se infiere todavía que la operación controvertida también constituía efectivamente una explotación económica.

«[Valnerina] imputó al proyecto un importe de 202.540.668 ITL (104.455 ECU) correspondiente al gasto relativo al trabajo de cinco personas dedicadas a la parte del proyecto «información turística». [Valnerina] no presentó documentos justificantes de este gasto (contratos de trabajo, descripción detallada de las actividades realizadas).»

74. Además, el noveno guión del noveno considerando de la decisión impugnada establece lo siguiente:

«[Valnerina] declaró un importe de 152.340.512 ITL (78.566 ECU) en concepto de gastos de personal vinculados a «otras actividades distintas de la información turística». [Valnerina] no presentó documentos que puedan demostrar la realidad de las prestaciones y de [su] relación directa con el proyecto.»

14 — Sentencia de 15 de junio de 2000, Dorsch Consult (C-237/98 P, Rec. p. I-4549), apartados 35 y siguiente.

15 — Apartado 79 de la sentencia.

75. El Tribunal de Primera Instancia ha declarado al respecto que la Comisión no ha cometido un error al considerar que la demandante no le suministró justificantes que permitieran demostrar que los gastos de personal imputados al proyecto estaban directamente relacionados con la ejecución de éste y eran apropiados.<sup>16</sup>

76. Valnerina sostiene que ha presentado justificantes suficientes en forma de cuadros con los nombres de las personas consideradas, una estimación del tiempo dedicado por estas personas al proyecto, sus salarios y los gastos que resultaban de ellos para la ejecución del proyecto. De igual modo, la autorización de los gastos mencionados se desprende ya del hecho de que el proyecto ha sido realizado.

77. Sin embargo, en este punto ha de remitirse una vez más al principio fundamental de la subvención comunitaria, según el cual la Comunidad sólo puede subvencionar los gastos efectivamente realizados. Además, el Tribunal de Primera Instancia remite acertadamente al anexo II, número 3, de la Decisión, según el cual «[los gastos de personal] deben estar directamente relacionados con la ejecución de la acción y ser apropiados».<sup>17</sup> Así pues, la prueba de que un proyecto ha sido realizado no basta para justificar una subvención específica. Antes bien, el beneficiario de la subvención debe justificar los gastos de personal concretos que satisfagan los requisitos de la subvención.

78. El hecho de si los justificantes de los gastos de personal presentados por Valnerina satisfacen estas exigencias es una conclusión de hecho que el Tribunal de Justicia no puede examinar.<sup>18</sup>

79. El Tribunal de Primera Instancia no ha fundamentado suficientemente en los apartados 91 a 93 por qué llegó a la conclusión de que los gastos de personal no están suficientemente justificados. En los citados apartados señaló que las pruebas presentadas por Valnerina no demostraban que los gastos de personal se realizaron en relación con el proyecto y tampoco permitían un examen de su carácter apropiado.

c) Sobre la tercera irregularidad: gastos generales

80. El décimo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«[Valnerina] imputó al proyecto un importe de 31.500.000 ITL (26.302 ECU) en concepto

16 — Apartado 95 de la sentencia.

17 — Apartado 89 de la sentencia.

18 — Véase el punto 71 *supra*.

de gastos generales (alquiler de dos oficinas, calefacción, electricidad, agua y limpieza). Esta imputación no ha podido ser justificada mediante documento alguno.»

d) Sobre la cuarta irregularidad: contrato de consultoría celebrado con Mauro Brozzi

81. El Tribunal de Primera Instancia precisó a tal respecto que la irregularidad detectada por la Comisión relativa a los gastos generales sólo afecta a una parte de los gastos que Valnerina había imputado al proyecto bajo esta rúbrica. Únicamente afectaba, en efecto, a los gastos relativos a la utilización, para el proyecto, de locales que la demandante ya había ocupado antes de la concesión de la ayuda.<sup>19</sup> Declaró que la Comisión podía considerar válidamente que estos gastos se debían soportar con independencia de la realización del proyecto. En consecuencia, su cómputo constituye una irregularidad.<sup>20</sup>

83. En el octavo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión afirmó:

«[Valnerina] imputó al proyecto un importe de 85.000.000 de ITL (43.837 ECU) en concepto de gastos de consultoría de Mauro Brozzi Associati S.A.S. Este gasto no se confirmó mediante documento justificante alguno que permitiera determinar la realidad y la naturaleza exacta de los servicios prestados.»

82. Valnerina limita su reproche al hecho de que, en este punto, el Tribunal de Primera Instancia contesta con una suposición de la Comisión y que, en cambio, debió exigir la acreditación de que no se realizaron efectivamente estos gastos. Ahora bien, esta imputación versa de nuevo sobre la comprobación y apreciación de hechos que no pueden ser examinados en el marco del procedimiento de casación.<sup>21</sup>

84. El Tribunal de Primera Instancia señaló a ese respecto que, pese a la solicitud expresa formulada por la Comisión, Valnerina no adjuntó los justificantes solicitados. En consecuencia, la afirmación de la Comisión prosperó con razón.<sup>22</sup>

85. Sin embargo, Valnerina sostiene que de ello no puede inferirse una irregularidad grave.

19 — Apartado 105 de la sentencia.

20 — Apartado 106 de la sentencia.

21 — Véase el punto 71 *supra*.

22 — Apartados 116 y s. de la sentencia.

86. Ahora bien, al afirmar lo anterior, Valnerina ignora que –como ya se ha señalado–, de conformidad con el anexo II, número 3 de la Decisión de concesión, los gastos son únicamente subvencionables si están directamente relacionados con la ejecución de la acción y son apropiados.<sup>23</sup> En consecuencia, el cómputo de gastos con respecto a los cuales no se presenta justificación alguna constituye una irregularidad.

e) Sobre la quinta irregularidad: el sistema de riego

87. En el undécimo guión del noveno considerando de la Decisión impugnada, la Comisión señaló lo siguiente:

«[E]n el marco de la acción “cultivo de espelta y trufas”, la [Decisión de concesión] previó la realización de inversiones dirigidas a la mejora de los sistemas de riego para el cultivo de la trufa por importe de 41.258 ECU. Estas inversiones no se llevaron a cabo y no se ha aportado explicación alguna al respecto a la Comisión.»

88. El Tribunal de Primera Instancia declaró al respecto que Valnerina no aportó ninguna justificación sobre los gastos correspondientes, de suerte que no podían ser computados.

89. Valnerina afirma que, en este contexto, el Tribunal de Primera Instancia no tomó en consideración un estudio presentado por Valnerina. El Tribunal de Primera Instancia tampoco debió formular objeción alguna al hecho de que Valnerina, años después de la realización por terceros de un riego de seguridad experimental en veranos de sequía, ya no pudiera justificar los gastos.

90. Por cuanto atañe al dictamen presentado ante el Tribunal de Primera Instancia, éste hace referencia únicamente a que los términos «sistemas de riego de reserva» utilizados en el marco del proyecto específico debían interpretarse en el sentido indicado por Valnerina y que, por otra parte, los gastos previstos eran adecuados, a la vista de los precios aplicados normalmente en las intervenciones en el marco del FEOGA. Ahora bien, éste elemento no reviste aquí un carácter esencial. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia dejó abierta la cuestión de qué acciones debían realizarse con arreglo a la Decisión de concesión.

91. El Tribunal de Primera Instancia apoyó su decisión únicamente en que no se acreditaron las acciones supuestamente realizadas. Como ya se ha expuesto, sólo los

23 — Véase el punto 77 *supra*.

gastos justificados son subvencionables.<sup>24</sup> Por cuanto respecta a las dificultades de prueba, ha de remitirse al anexo II, número 6, de la Decisión de concesión, según el cual el beneficiario de las ayudas debe conservar todos los justificantes y ponerlos a disposición de la Comisión. Si Valnerina no disponía de los justificantes necesarios, tampoco habría podido computar estos gastos.

f) Conclusión provisional sobre el tercer motivo

92. En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo.

2. Sobre el cuarto motivo: violación de los derechos de defensa

93. Mediante este motivo, Valnerina sostiene que el Tribunal de Primera Instancia ha violado los derechos de defensa, dado que este Tribunal no opuso reparos a unos supuestos vicios procesales producidos durante una inspección de la Comisión. En particular, no se levantó acta de esta inspección ni se elaboró una lista de los documentos fotocopiados.

94. No procede admitir este motivo, porque Valnerina no señala en qué puntos impugna la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, sino que únicamente repite argumentos que ya adujo en primera instancia. El Tribunal de Primera Instancia desestimó el correspondiente motivo de la demanda porque Valnerina tuvo suficientes oportunidades, con independencia de la inspección, para definir su postura sobre las imputaciones de la Comisión. El recurso de casación no aborda estas afirmaciones.

3. Sobre el quinto motivo: proporcionalidad de la reclamación de devolución

95. Mediante el quinto motivo, Valnerina censura que el Tribunal de Primera Instancia negó la exigencia, contenida en el artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 4253/88, de ajustar el grado de las sanciones en función de la irregularidad cometida. Las irregularidades imputadas a Valnerina son de naturaleza únicamente formal. Apenas han sido acreditadas. No puede imputarse a Valnerina la entrega de información errónea o la ocultación de la misma, sino únicamente una justificación insuficiente. En consecuencia, a juicio de Valnerina, la anulación de la Decisión de concesión y la reclamación de

24 — Véase el punto 71 *supra*.

devolución de todas las ayudas son desproporcionadas. Estas mismas tesis las alega Valnerina en relación con el tercer motivo.

96. El Tribunal de Primera Instancia señaló a tal respecto que esta puesta en práctica de la política de subvenciones justifica fijar requisitos formales estrictos en relación con el cómputo de gastos y que las irregularidades detectadas sobre esta base justifican la devolución de las ayudas entregadas a Valnerina.<sup>25</sup>

97. El Tribunal de Primera Instancia, en estas declaraciones, se basa en consideraciones jurídicas acertadas. El artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 4253/88 prevé expresamente que la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda a una medida si se confirma la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la medida y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión. En consecuencia, la Comisión no está obligada a reclamar la devolución de la ayuda económica en su totalidad, sino que dispone de una facultad discrecional para decidir si reclama la devolución de tales recursos y, en su caso,

qué porcentaje de los mismos. La Comisión deberá ejercer esta facultad discrecional, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, de forma que las ayudas reclamadas sean proporcionadas a las irregularidades. Ahora bien la Comisión no tiene que limitarse a reclamar únicamente la devolución de las ayudas que no estén justificadas por las irregularidades. Antes bien, los objetivos de una administración eficaz de las ayudas comunitarias y de disuadir de comportamientos fraudulentos justifican, en particular, la devolución de ayudas que sólo están afectadas parcialmente por irregularidades.<sup>26</sup>

98. La cuestión de si, en el presente asunto –un supuesto de irregularidades que afectaban al 30 % de los costes previstos–, la Comisión estaba autorizada para reclamar la devolución de todas las ayudas correspondientes a Valnerina afecta a la clase y alcance de tales irregularidades. Se está en presencia, pues, una vez más de una cuestión de comprobación y apreciación de hechos que no pueden ser examinados en el procedimiento de casación.<sup>27</sup>

99. En consecuencia, procede desestimar también el quinto motivo de casación.

26 — Sentencia de 24 de enero de 2002, *Conserve Italia/Comisión* (C-500/99 P, Rec. p. I-867), apartado 89. Véanse también las conclusiones presentadas en este mismo asunto por el Abogado General Alber el 12 de julio de 2001 (Rec. 2002, p. I-869), puntos 94 y ss.

27 — Véase el punto 71 *supra*.

25 — Apartados 142 y ss. de la sentencia.

## **VI. Costas**

Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que se repartan las costas entre las partes cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. En el presente asunto, se ha desestimado el recurso de casación de ambas partes. La cuantía de ambos recursos de casación es aproximadamente la misma. En consecuencia, las partes deberán soportar sus propias costas.

100. A tenor del artículo 122 en relación con los artículos 118 y 69, apartado 3, del

## **VII. Conclusión**

101. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que acuerde lo siguiente:

- 1) Desestimar el recurso de casación y la adhesión a la casación.
- 2) Cada una de las partes soportará sus propias costas.