

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 2 de mayo de 2006 *

En el asunto C-417/04 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 24 de septiembre de 2004,

Regione Siciliana, representada por los Sres. A. Cingolo y G. Aiello, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. de March y L. Flynn, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente; los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y J. Malenovský, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, la Sra. N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (Ponente), J. Klučka y U. Löhmus, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de noviembre de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de enero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la Regione Siciliana solicita la anulación del auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 8 de julio de 2004, Regione Siciliana/Comisión (T-341/02, Rec. p. II-2877; en lo sucesivo, «auto recurrido»), mediante el cual éste declaró la inadmisibilidad de su recurso de anulación de la Decisión D(2002) 810439 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2002, de terminación de la ayuda financiera del Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER) relativa al gran proyecto «Autopista Mesina-Palermo» (ayuda nº 93.05.03.001) (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

- 2 Con objeto de reforzar la cohesión económica y social, en el sentido del artículo 158 CE, se dictaron el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2052/88»), y el Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 4253/88»).
- 3 El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2052/88 dispone:

«La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes [...] designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará “cooperación”. La cooperación abarcará la preparación, la financiación, así como la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones.»

4 Bajo el título «Adicionalidad», el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88 dispone que, «con el fin de garantizar la existencia de repercusiones económicas reales, los créditos de los Fondos estructurales [...] no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro en el conjunto de territorios subvencionables con arreglo a uno de los objetivos».

5 A tenor del artículo 24 del mismo Reglamento:

«1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciera 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. [...]»

Antecedentes del litigio

6 Mediante Decisión de 22 de diciembre de 1993 dirigida a la República Italiana (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»), la Comisión de las Comunidades Europeas

concedió una ayuda financiera del FEDER para la construcción de una autopista entre Palermo y Mesina, en Sicilia (en lo sucesivo, «proyecto FEDER»). Las obras necesarias para la realización de este proyecto se dividieron en diez lotes.

- 7 Según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 2052/88, la actuación comunitaria se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo. A tal respecto, el anexo de la Decisión de concesión pone de manifiesto que la recurrente fue designada autoridad responsable de la realización del proyecto.
- 8 Mediante escrito de 26 de septiembre de 1997, la recurrente solicitó a la Comisión una prórroga de los plazos de pago para varios lotes.
- 9 En su escrito de respuesta, de 30 de octubre de 1997, la Comisión, tras recordar que ya se había concedido una prórroga hasta el 31 de diciembre de 1997, señaló que debían adoptarse con urgencia todas las medidas necesarias para terminar las obras, a más tardar, en esa fecha.
- 10 Mediante escrito de 17 de junio de 1998, la recurrente presentó al Ministerio del Tesoro italiano y a la Comisión la certificación final de los gastos realizados hasta el 31 de diciembre de 1997, la solicitud de pago por el FEDER y el informe de ejecución final.

- 11 El 23 de julio de 1998, la Comisión devolvió ese informe al Ministerio del Tesoro, porque no contenía todas las informaciones necesarias para llevar a cabo la terminación del proyecto FEDER y solicitó a las autoridades italianas que elaboraran un nuevo informe final que contuviera en particular, para cada lote, una exposición sobre el estado de avance técnico y financiero a 31 de diciembre de 1997 y una justificación apropiada de las causas de la demora advertida en la ejecución de las obras.

- 12 Tras haber examinado el nuevo informe final, la Comisión comunicó al Ministerio del Tesoro, mediante escrito de 10 de febrero de 1999, que de dicho informe resulta que aparentemente no se había cumplido el compromiso de la recurrente de financiar la terminación de las obras del proyecto a más tardar el 31 de diciembre de 1997, puesto que sólo dos de los diez lotes previstos habían sido concluidos para tal fecha, con un retraso, por lo demás, de dos años. En esas circunstancias, la Comisión manifestó que la eventual liquidación del saldo de la ayuda financiera tendría lugar teniendo en cuenta los gastos efectivamente realizados en relación con los dos lotes terminados, siempre que las obras ejecutadas fueran conformes con el proyecto inicial.

- 13 El 21 de diciembre de 2001, la Comisión dirigió a la República Italiana una propuesta de terminación del proyecto FEDER a causa de los retrasos acaecidos en la ejecución de las obras. Esta propuesta de terminación se elaboró sobre la base de los gastos realizados a 31 de diciembre de 1997, en relación con las obras terminadas a 31 de diciembre de 1999.

- 14 Mediante escrito de 14 de febrero de 2002, la recurrente presentó sus observaciones escritas acerca de la referida propuesta.

- 15 El 5 de septiembre de 2002, la Comisión dirigió a la República Italiana la Decisión controvertida que tiene en cuenta los gastos realizados a 31 de diciembre de 1997 en relación con las obras terminadas a 5 de septiembre de 2002. Con arreglo a dicha Decisión, una copia de la cual se envió a la recurrente, el saldo no desembolsado que debía liberarse es de 26.378.246 euros y el importe que se ha de recuperar se eleva a 58.036.177 euros.

Auto recurrido

- 16 El 14 de noviembre de 2002, la recurrente interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida. Mediante el auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad de dicho recurso. Los motivos esenciales de este auto son los siguientes:

«55.[...] la Decisión [controvertida] tuvo como efecto, por una parte, liberar al FEDER en la cuantía de los importes de la ayuda aún no concedidos relacionados con los gastos que pasaron a ser no subvencionables y, por otra, permitir a la Comisión poner en práctica la recuperación de los importes ya pagados por el FEDER relativos a esos gastos. La Decisión [controvertida] produjo de ese modo un efecto de “amputación” de la ayuda financiera del FEDER (auto del Tribunal de Primera Instancia de 6 de junio de 2002, SLIM Sicilia/Comisión, T-105/01, Rec. p. II-2697, apartado 47).

56. Por lo que hace a la determinación de los efectos de esa Decisión para la demandante, ha de señalarse que, según la Decisión inicial de concesión de la ayuda discutida, de fecha 22 de diciembre de 1993, la demandante era la autoridad responsable de la realización del proyecto. [...]

57. En esa situación sólo podría afirmarse que la Decisión [controvertida] produjo directamente efectos en la situación jurídica de la demandante si, en virtud de ella, y sin que la República Italiana hubiera dispuesto de una facultad de apreciación al respecto, la demandante, por una parte, hubiera sido privada del pago de los importes liberados correspondientes a las cantidades aún no recibidas del FEDER en concepto de la ayuda discutida y relativas a gastos que ya no eran subvencionables y, por otra, si estuviera obligada a devolver los importes indebidos correspondientes a las cantidades ya percibidas en concepto de esa ayuda y destinadas a realizar gastos que dejaron de ser subvencionables.
58. Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia ya ha estimado que tales consecuencias no resultan de una decisión de la Comisión que ponga fin a una ayuda financiera del FEDER ni de ninguna otra disposición de Derecho comunitario que pueda regir el efecto de esa decisión (auto [del Tribunal de Primera Instancia] SLIM Sicilia/Comisión, [antes citado], apartado 51).
59. Sobre este particular hay que recordar con carácter previo que, según el sistema institucional de la Comunidad y las normas que regulan las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, corresponde a éstos, a falta de una disposición de Derecho comunitario en sentido contrario, asegurar en su territorio la ejecución de la normativa comunitaria (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, y de 7 de julio de 1987, Étoile commerciale y CNTA/Comisión, asuntos acumulados 89/86 y 91/86, Rec. p. 3005, apartado 11 [...]). Por lo que se refiere, más en particular, a las acciones de financiación ejecutadas en el marco del FEDER, corresponde a los Estados miembros [...] adoptar las medidas necesarias para recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia.

[...]

61. En ese sistema, corresponde pues a los Estados miembros, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ejecutar la normativa comunitaria y adoptar, con respecto a los agentes económicos de que se trate, las decisiones individuales necesarias. [...].

[...]

65. Es preciso observar que nada se opone en el presente asunto a que la República Italiana decida asumir con cargo a sus fondos propios la parte liberada de la financiación comunitaria con objeto de financiar la terminación de las obras del proyecto de que se trata. A este respecto, hay que señalar en particular que, según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 2052/88, la ayuda del FEDER se concibe como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas, y el artículo 9 del Reglamento n° 4253/88 precisa, además, que conforme al principio de adicionalidad las ayudas comunitarias no pueden sustituir a los gastos públicos del Estado miembro.

66. [...] en lo relativo a la devolución de los ingresos indebidos, hay que señalar que en la Decisión [controvertida] la Comisión se limitó a indicar a la República Italiana que el FEDER debía recuperar las cantidades que habían sido objeto de pago comunitario y correspondían a gastos que se habían hecho no subvencionables. A diferencia de la práctica generalmente seguida por la Comisión en materia de ayudas ilegales declaradas incompatibles con el mercado común, la Decisión [controvertida] no contiene ninguna disposición por la que se ordene a la República Italiana que proceda a recuperar de los beneficiarios las cantidades indebidas [...].

[...]

68. Por tanto, la correcta ejecución de la Decisión [controvertida] exige tan sólo, como sostiene con razón la Comisión en sus escritos procesales, que la República Italiana restituya al FEDER las cantidades indebidamente percibidas que se indican en la misma Decisión [...].

[...]

71. Pues bien, en lo relativo a una ayuda financiera del FEDER, el Tribunal de Primera Instancia ya ha apreciado que nada permite concluir que el Estado miembro no disponga de facultad de apreciación alguna, o incluso de potestad decisoria alguna, en lo que atañe a dicha devolución (auto [del Tribunal de Primera Instancia] SLIM Sicilia/Comisión, [antes citado], apartado 52).

[...]

73. No puede [...] descartarse que, por circunstancias concretas, la República Italiana renuncie a reclamar el reembolso de la ayuda controvertida y soporte la carga de rembolsar ella misma al FEDER los importes que se haya considerado erróneamente autorizada a pagar [...].

[...]

80. De ello se infiere que la Decisión [controvertida] no produjo efectos directos en la situación jurídica de la demandante.»

Pretensiones de las partes

- 17 La recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule el auto recurrido y, en consecuencia, adopte una decisión en lo que se refiere a la continuación del litigio y a las costas.
- 18 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la recurrente.

Sobre la petición de anulación del auto recurrido

- 19 En apoyo de su recurso de casación, la recurrente invoca cuatro motivos:
- Infracción de los artículos 113 y 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

 - Infracción del artículo 230 CE.

— Infracción del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2052/88 y del artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88.

— Vicios de motivación.

20 Mediante sus motivos segundo y tercero, que es preciso examinar conjuntamente y en primer lugar, la recurrente sostiene, para empezar, que el auto recurrido se basa en una premisa errónea, a saber, que la Regione Siciliana es una persona distinta de la República Italiana, Estado miembro destinatario de la ayuda financiera, mientras que, al ser un componente territorial de dicha República, tiene derecho a interponer, del mismo modo que ésta, un recurso de anulación contra la Decisión controvertida.

21 A este respecto, baste señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro, toda vez que el concepto de Estado miembro, a efectos del artículo 230 CE, párrafo segundo, únicamente va destinado a las autoridades gubernativas de los Estados miembros. Dicho concepto no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o entidades de ámbito inferior al Estado sin conculcar el equilibrio institucional previsto por el Tratado (véase el auto de 1 de octubre de 1997, Regione Toscana/Comisión, C-180/97, Rec. p. I-5245, apartados 6 y 8, y la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Nederlandse Antillen/Consejo, C-452/98, Rec. p. I-8973, apartado 50).

22 De lo anterior se deriva que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho alguno al tratar a la Regione Siciliana como persona distinta de la República Italiana.

- 23 En segundo lugar, la recurrente alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al considerar que no puede basarse en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, para interponer recurso contra la Decisión controvertida.
- 24 Basándose en dicha disposición, una entidad regional o local puede, en la medida en que tiene –como la Regione Siciliana– personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional, interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente (véanse las sentencias *Nederlandse Antillen/Consejo*, antes citada, apartado 51, y de 10 de abril de 2003, *Comisión/Nederlandse Antillen*, C-142/00 P, Rec. p. I-3483, apartado 59).
- 25 En el presente caso, el Tribunal de Primera Instancia limitó su examen a la cuestión de si la recurrente resultaba directamente afectada por la Decisión controvertida, toda vez que la Comisión no había rebatido que dicha Decisión afectaba individualmente a la citada recurrente.
- 26 De los apartados 65 y 73 del auto recurrido se desprende que el Tribunal de Primera Instancia dedujo principalmente la falta de afectación directa de la recurrente de la consideración de que la República Italiana podía decidir soportar la carga de rembolsar ella misma al FEDER y asumir con cargo a sus fondos propios la parte liberada de la ayuda comunitaria con objeto de financiar la terminación de las obras.
- 27 La recurrente sostiene que este razonamiento, lejos de apoyar la falta de afectación directa, es incompatible con los principios de complementariedad y adicionalidad de

los Fondos estructurales recogidos en los artículos 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2052/88, y 9, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88, respectivamente, según los cuales, las intervenciones comunitarias acompañan a las nacionales y no las sustituyen.

- 28 Para responder a esta alegación, es preciso recordar primero que, conforme a reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a la persona física o jurídica, tal como se plasma en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, implica que la medida comunitaria impugnada debe surtir efectos directos en la situación jurídica del particular y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a sus destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias (véase, en particular, las sentencias de 5 de mayo de 1998, *Glencore Grain/Comisión*, C-404/96 P, Rec. p. I-2435, apartado 41, y de 29 de junio de 2004, *Front National/Parlamento*, C-486/01 P, Rec. p. I-6289, apartado 34).
- 29 En el presente caso, como se ha expuesto en el apartado 7 de la presente sentencia, el anexo de la Decisión de concesión da cuenta de la designación de la recurrente como autoridad responsable de la realización del proyecto FEDER.
- 30 Sin embargo, ninguno de los elementos que obran en autos permite concluir que la recurrente resultó directamente afectada, a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en dicha condición. A este respecto, es preciso destacar que la función de autoridad responsable de la realización del proyecto, mencionada en el anexo de la Decisión de concesión, no implicaba que la propia recurrente fuera titular del derecho a la ayuda.

- 31 Este examen no queda desvirtuado por los artículos 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2052/88, y 9, apartado 1, del Reglamento n° 4253/88, invocados por la recurrente. Estos artículos, que recogen el principio de la complementariedad de las ayudas financieras comunitarias respecto de las financiaciones nacionales, son irrelevantes en el supuesto en el que la Comisión haya terminado una ayuda comunitaria.
- 32 De todo lo anterior se desprende que la Decisión controvertida no afectaba directamente a la recurrente y que, por lo tanto, su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia era inadmisibile.
- 33 En consecuencia, procede desestimar los motivos segundo y tercero.
- 34 Los motivos primero y cuarto invocados por la recurrente, mediante los cuales imputa al auto recurrido, por un lado, haber infringido los artículos 113 y 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y, por otro, adolecer de vicios de motivación, no pueden tampoco implicar la anulación de dicho auto.
- 35 En su primer motivo, la recurrente articula tres imputaciones: en primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia aplicó erróneamente el artículo 113 de su Reglamento de Procedimiento puesto que no existía, en el caso de autos, ninguna causa de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, en el sentido de dicho

artículo; en segundo lugar, al haberse pronunciado el Tribunal de Primera Instancia sin fase oral, la recurrente no se había podido defender; en tercer lugar, la Comisión debía haber propuesto una excepción de inadmisibilidad mediante escrito separado, de conformidad con el artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

- 36 A este respecto, procede recordar, por un lado, que la causa de inadmisión que se deduce del criterio que subordina la admisibilidad de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra una decisión de la que no sea destinataria a la condición de que dicha decisión la afecte directa e individualmente, establecida en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, es de orden público, de modo que los órganos jurisdiccionales comunitarios pueden proponer en todo momento dicha causa de inadmisión, incluso de oficio (véase, en este sentido, el auto de 5 de julio de 2001, Conseil national des professions de l'automobile y otros/Comisión, C-341/00 P, Rec. p. I-5263, apartado 32). Por consiguiente, basándose en el artículo 113 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede declarar la inadmisibilidad de un recurso por ese motivo aun sin haber propuesto una de las partes litigantes una excepción de inadmisibilidad mediante escrito separado.
- 37 Por otro lado, es preciso recordar que la aplicación del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia no garantiza la celebración de una fase oral, puesto que, conforme al artículo 114, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento, al que se remite el artículo 113 del mismo Reglamento, el Tribunal de Primera Instancia puede resolver al término de, únicamente, la fase escrita (sentencia de 19 de enero de 2006, AIT/Comisión, C-547/03 P, Rec. p. I-845, apartado 35). Por lo demás, del auto recurrido se desprende que el Tribunal de Primera Instancia pudo basar su decisión en una información suficiente sin oír a las partes en sus explicaciones orales. Por último, consta que la recurrente presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia en su escrito de réplica.
- 38 Por lo que respecta al cuarto motivo, mediante el cual la recurrente alega que las afirmaciones del Tribunal de Primera Instancia son incoherentes, arbitrarias y carentes de motivación en la medida en que se basan en una instrucción insuficiente y en presunciones no demostradas, basta remitirse a los motivos del auto recurrido

reproducidos en el apartado 16 de la presente sentencia, de los que se desprende que el Tribunal de Primera Instancia examinó de forma detallada y coherente el tema de la legitimación activa de la recurrente.

- 39 Del conjunto de consideraciones anteriores se deduce que debe desestimarse el recurso.

Costas

- 40 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 de ese mismo Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la recurrente y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Desestimar el recurso de casación.**

- 2) **Condenar en costas a la Regione Siciliana.**

Firmas