

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 8 de febrero de 2010\*

En el asunto T-481/08,

**Alisei**, con sede en Roma, representada por los Sres. F. Sciaudone y R. Sciaudone, la Sra. S. Gobbato y los Sres. R. Rio y A. Neri, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. P. van Nuffel y L. Prete, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto, por una parte, una pretensión de anulación de la decisión supuestamente contenida en un escrito de la Comisión de 19 de agosto de 2008, relativo al reembolso de una parte de los anticipos abonados a la demandante en relación con determinados proyectos de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria

\* Lengua de procedimiento: italiano.

financiados por el presupuesto comunitario o por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), y, por otra parte, una pretensión de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante a causa del comportamiento de la Comisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente, y los Sres. M. Prek y V.M. Ciucă, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta el siguiente

## **Auto**

### **Marco jurídico y contractual**

#### *Contratos entre Alisei y la Comisión*

- <sup>1</sup> La demandante, Alisei, es una asociación sin ánimo de lucro italiana, constituida mediante escritura de 20 de enero de 1998, a raíz de la fusión de las asociaciones sin ánimo de lucro italianas Cidis y Nuova Frontiera. Entre el 27 de mayo de 1998 y el 21 de julio de 2004, Alisei celebró con la Comisión de las Comunidades Europeas 22 contratos de subvención, con arreglo al título VI («De las subvenciones») de la primera parte y al título IV («Acciones exteriores») de la segunda parte del Reglamento (CE,

Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»).

- 2 Las condiciones generales aplicables a 17 de estos 22 contratos [ALI 08, ALI 41, ALI 44, ALI 46, ALI 03, ALI 04, ALI 06, ALI 07, ALI 17, ALI 18, ALI 19, ALI 25, ALI 39, ALI 42, ALI 45, ALI 47 y ALI 48] contienen una cláusula con arreglo a la cual «todo litigio que pudiera surgir entre la Comisión y [la demandante] con ocasión de la ejecución del [...] contrato y con respecto al cual las partes no acordasen una resolución amistosa será sometido a los tribunales de Bruselas».
- 3 Las condiciones generales aplicables a 5 de estos 22 contratos designan a los tribunales de Bruselas como tribunales competentes para conocer de los litigios que pudieran surgir con ocasión de su ejecución, en el supuesto de que las partes no hubieran logrado resolver sus diferencias mediante una tentativa de resolución amistosa del litigio o un procedimiento de conciliación.
- 4 Además, las condiciones generales aplicables a los 22 contratos mencionados estipulan que los servicios competentes de la Comisión podrán proceder a verificaciones y controles de la manera en que se utiliza la subvención otorgada.

#### *Contratos entre Alisei y países terceros financiados por el FED*

- 5 El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) fue creado para financiar la cooperación de la Comunidad Europea con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), en primer lugar mediante un anexo al Tratado CEE y posteriormente mediante acuerdos internos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Hasta la fecha se han creado diez FED sucesivos, y la duración de los acuerdos internos celebrados en relación con los mismos coincide con la de los diversos acuerdos y convenios a través de los cuales la Comunidad Europea y sus Estados miembros instauraron esta asociación

especial con los Estados ACP. Como los fondos de que se dotó a los FED no se inscribieron en el presupuesto general de las Comunidades Europeas, la gestión de los mismos fue regulada por un Reglamento financiero específico para cada FED.

- 6 El tercer Convenio ACP-CEE, firmado en Lomé el 8 de diciembre de 1984 (DO 1986, L 86, p. 3; en lo sucesivo, «tercer Convenio de Lomé»), el cuarto Convenio ACP-CEE, firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989 (DO 1991, L 299, p. 3; en lo sucesivo, «cuarto Convenio de Lomé»), el Acuerdo por el que se modifica el cuarto Convenio ACP-CE de Lomé, firmado en Mauricio el 4 de noviembre de 1995 (DO 1998, L 156, p. 3, en lo sucesivo, «Acuerdo de Mauricio») y el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 317, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de Cotonú»), crearon, respectivamente, el sexto FED, el séptimo, el octavo y el noveno.
  
- 7 Estos Acuerdos y Convenios establecen que, a menos que se disponga otra cosa, todo proyecto o programa financiado mediante una subvención del FED dará lugar a la celebración de un convenio de financiación entre la Comisión y el Estado o Estados ACP de que se trate, y que dicho convenio especificará en particular los detalles del compromiso financiero del FED y las modalidades y condiciones de financiación (véase el artículo 222, apartado 1, del tercer Convenio de Lomé, el artículo 291, apartados 1 y 2, del cuarto Convenio de Lomé, en su versión no modificada por el Acuerdo de Mauricio, y el artículo 17, apartados 1 y 2, del anexo IV, denominado «Procedimientos de ejecución y gestión», del Acuerdo de Cotonú).
  
- 8 Además, estos mismos acuerdos y convenios crean la función de ordenador principal del FED, designado por la Comisión, que es responsable de la gestión de los recursos del FED (véase el artículo 226, apartado 1, del tercer Convenio de Lomé, el artículo 311, apartado 1, del cuarto Convenio de Lomé, en su versión no modificada por el Acuerdo de Mauricio, y el artículo 34, apartado 1, del anexo IV del Acuerdo de Cotonú).
  
- 9 La financiación de los cuatro FED antes mencionados fue objeto de cuatro acuerdos internos entre los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, a saber, el Acuerdo interno 86/126/CEE, relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la

Comunidad (DO 1986, L 86, p. 210), la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 263, p. 1), el Acuerdo interno entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad en el marco del segundo Protocolo financiero del cuarto Convenio de Lomé (DO 1998, L 156, p. 108), y el Acuerdo interno 2000/770/CE entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y la administración de la ayuda comunitaria con arreglo al protocolo financiero del Acuerdo de Cotonú y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la cuarta parte del Tratado CE (DO L 317, p. 355).

- 10 Las disposiciones de aplicación de estos cuatro acuerdos internos se recogieron, respectivamente, en el Reglamento financiero 86/548/CEE, de 11 de noviembre de 1986, aplicable al sexto FED (DO L 325, p. 42), en el Reglamento financiero 91/491/CEE, de 29 de julio de 1991, aplicable a la Cooperación para la financiación del desarrollo con arreglo al cuarto Convenio de Lomé (DO L 266, p. 1), en el Reglamento financiero 98/430/CE, de 16 de junio de 1998, aplicable a la cooperación para la financiación del desarrollo con arreglo al cuarto Convenio de Lomé (DO L 191, p. 53), y en el Reglamento financiero, de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED (DO L 83, p. 1).
- 11 Estos cuatro Reglamentos disponen que la Comisión garantiza la gestión del FED, actuando bajo su propia responsabilidad, y nombra al ordenador principal y al contable del FED (véase el artículo 10, apartado 1, y los artículos 11 y 13 del Reglamento financiero 86/548, el artículo 9, apartado 1, y los artículos 11 y 13 del Reglamento financiero 91/491, el artículo 13, apartado 1, y el artículo 15, apartado 1, del título II, denominado «Gestión de los créditos del FED cuya ejecución financiera está garantizada por la Comisión», del Reglamento financiero 98/430 y, por último, el artículo 1, apartado 2, y los artículos 18 y 27 del Reglamento financiero de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED). Los tres primeros Reglamentos financieros mencionados en el apartado 10 del presente auto establecen además la figura del interventor. En cambio, el artículo 133, apartado 2, del Reglamento financiero de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED, dispone que los compromisos correspondientes a los FED anteriores, efectuados antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú, que tuvo lugar el 1 de abril de 2003, seguirán realizándose de acuerdo con las normas aplicables a estos FED, excepto por lo que se refiere, entre otros, a la función de interventor, para la cual son aplicables las disposiciones de dicho Reglamento. En este último Reglamento no se contempla la figura del interventor.

- 12 Los Reglamentos financieros 86/548, 91/491 y 98/430, aplicables, respectivamente, al sexto, al séptimo y al octavo FED, disponen que cualquier crédito devengado, líquido y exigible debido al FED en el marco de la ejecución de los créditos del FED deberá ser objeto, por parte del ordenador principal, de una orden de cobro. Sin embargo, el ordenador principal puede renunciar a cobrar un crédito. Las órdenes de cobro son registradas por el contable, que se hace cargo de ellas y está obligado a poner todos los medios a su alcance a fin de asegurar el cobro de los créditos de que se trate en las fechas previstas en dichas órdenes. El contable debe informar al ordenador principal de la falta de cobro de los créditos dentro de los plazos previstos e iniciar, cuando proceda, el procedimiento de recuperación (véanse los artículos 15 y 16 del Reglamento financiero 86/548, el artículo 15, apartado 2, y el artículo 16 del Reglamento financiero 91/491, y el artículo 18, apartado 2, y el artículo 19 del Reglamento financiero 98/430).
- 13 El Reglamento financiero de 27 de marzo de 2003 aplicable al noveno FED contiene disposiciones análogas en sus artículos 45 a 47, aunque ha establecido precisiones adicionales en lo que respecta a los cobros. Así, en primer lugar, el artículo 45, párrafo primero, de dicho Reglamento dispone que la orden de cobro irá «seguida de una nota de adeudo dirigida al deudor», emitida igualmente por el ordenador principal del FED. En segundo lugar, el artículo 46, apartado 2, del reglamento establece que, en el caso de que no se produzca el cobro efectivo del crédito, el contable del FED «iniciará sin dilación el procedimiento de recuperación, por toda vía de derecho, incluido, cuando proceda, por compensación. Si esto no es posible, el contable recurrirá a la ejecución forzosa del título, bien con arreglo al apartado 2 del artículo 44, bien sobre la base de un título obtenido por vía contenciosa». En tercer lugar, el artículo 44, apartado 2, de este reglamento dispone que «la Comisión podrá formalizar la comprobación de un crédito a cargo de personas y no de Estados en una decisión que constituirá título ejecutorio con arreglo a las mismas condiciones que establece el artículo 256 del Tratado [CE]».
- 14 Entre el 24 de abril de 2002 y el 13 de abril de 2005, la demandante celebró diez contratos de prestación de servicios financiados por el FED. Celebró así seis contratos con la Comisión, que actuaba en representación de la República Democrática del Congo, financiados por el sexto FED, un contrato con la República de Angola financiado por el séptimo FED, un contrato con la República de Guinea Ecuatorial financiado por el octavo FED, y dos contratos, uno con la República Gabonesa y otro con la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe, financiados por el noveno FED.

- 15 Todos estos contratos se rigen por las disposiciones de las condiciones generales relativas a los contratos de prestación de servicios financiados por el FED, que figuran en el anexo IV de la Decisión n° 3/90 del Consejo de Ministros ACP-CEE, de 29 de marzo de 1990, por la que se aprueban las disposiciones generales, las condiciones generales y las normas de procedimiento para la conciliación y el arbitraje, relativos a los contratos de obras, de suministros y de servicios financiados por el FED y sobre su aplicación (DO L 382, p. 1), con los complementos o modificaciones estipulados en cada contrato.
- 16 En lo que respecta a los litigios relativos a los contratos, el artículo 45.2 de las mencionadas condiciones generales, denominado «Resolución de litigios», dispone que se estipulará un procedimiento de resolución amistosa de los litigios. El artículo 45.3 de las condiciones generales indica que las partes podrán acordar la resolución del litigio recurriendo a una conciliación por mediación de un tercero dentro de un plazo establecido, en caso de que fracase el procedimiento de resolución amistosa. El artículo 45.5 de las condiciones generales añade que, «si no se llegare a una resolución amistosa ni a una conciliación en los plazos estipulados, el litigio [...] en el caso de un contrato transnacional, se resolverá o bien [...], si las partes en el contrato así lo acuerdan, de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional del Estado de la autoridad contratante o con arreglo a sus prácticas internacionales consolidadas; o bien [...] mediante arbitraje, con arreglo a las normas de procedimiento adoptadas con arreglo al convenio».
- 17 La disposición del artículo 45.5 no fue completada ni modificada en los diez contratos de que se trata. Además, en ninguno de estos contratos se acordó que la resolución de los litigios se efectuara con arreglo a la legislación o a las prácticas del Estado de que se tratase, de modo que los litigios entre las partes de estos contratos deben resolverse mediante arbitraje. Las normas del procedimiento de arbitraje a las que se refiere el artículo 45.5 son las recogidas en el anexo V de la Decisión n° 3/90.
- 18 Por otra parte, la demandante celebró dos contratos, uno con la República del Congo y otro con la República de Costa de Marfil, financiados respectivamente por el octavo FED y por el noveno. El artículo 13 de las condiciones generales de estos contratos prevé un procedimiento de resolución amistosa de los litigios, así como la posibilidad de someter de común acuerdo el litigio a la Comisión. Según los términos de dicho artículo, en caso de que fracasen los mencionados procedimientos, cualquiera de las partes podrá someter el litigio a los tribunales del Estado de la administración contratante.

## Antecedentes del litigio

- 19 El 27 de agosto de 2004, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) abrió unas investigaciones sobre la demandante, de las que ésta fue informada el 3 de junio de 2005. Entre el 6 y el 10 de junio de 2005, la OLAF realizó una serie de inspecciones en relación con estas investigaciones en los locales de la demandante en Milán. Durante este período, unos empleados de una sociedad de auditoría externa realizaron igualmente una inspección en esos locales de la demandante.
- 20 Mediante escrito de 6 de marzo de 2006, la OLAF remitió a la demandante, para que ésta presentara sus observaciones, el informe de control y verificación elaborado tras las inspecciones celebradas entre el 6 y el 10 de junio de 2005, así como el proyecto de informe de la mencionada sociedad de auditoría externa. También se envió una copia de este escrito a la Oficina de Cooperación de la Comisión (EuropeAid). La demandante presentó sus observaciones sobre dicho informe el 7 de abril de 2006.
- 21 En un escrito de 3 de mayo de 2006, EuropeAid indicó a la demandante que las conclusiones de los mencionados informes suscitaban dudas sobre la cuestión de si los gastos cuyo reembolso había solicitado ésta en relación con diferentes proyectos podían o no ser subvencionados y que, por consiguiente, tenía la intención de ordenar la realización de una auditoría y de suspender entretanto todos los pagos a la demandante por los contratos en curso y los programas de trabajo en los que tenía competencias.
- 22 Tras una reunión entre los representantes de la Comisión y los de la demandante celebrada el 16 de mayo de 2006, EuropeAid confirmó a la demandante, mediante escrito de 2 de junio de 2006, su intención de ordenar la realización de una auditoría para verificar si los costes declarados por ella podían ser subvencionados. Mediante escrito de 7 de julio de 2006, EuropeAid informó a la demandante del nombre del auditor externo al que se había encomendado la realización de la auditoría y de los proyectos que dicha auditoría debería examinar.

- 23 La auditoría comenzó con una fase preparatoria que se desarrolló en los locales de la demandante entre el 12 y el 16 de junio de 2006, destinada a identificar y localizar la documentación necesaria para las investigaciones. A partir del 20 de septiembre de 2006 se realizaron una serie de controles *in situ*. El 7 de diciembre de 2006 se organizó una reunión preliminar de cierre entre el auditor externo y la demandante, en presencia de representantes de la Comisión. El 2 de marzo de 2007 se celebró otra reunión entre el auditor externo y la demandante, también en presencia de representantes de la Comisión, con la que finalizaron los controles *in situ*.
- 24 Mediante escritos de 18 de enero, 28 de febrero, 23 de abril y 13 de junio de 2007, la demandante formuló ciertas críticas contra el auditor externo al que se había encomendado la auditoría y contra el modo en que ésta se había llevado a cabo. EuropeAid respondió a los tres primeros escritos de la demandante mediante escritos de 2 de febrero, 22 de marzo y 15 de mayo de 2007, respectivamente.
- 25 Mediante escrito de 20 de julio de 2007, la Comisión remitió a la demandante, para que presentara sus observaciones, una versión consolidada del proyecto de informe de auditoría, acompañada de sus propias observaciones. Pidió también a la demandante que se pronunciara sobre su intención de exigirle la devolución de un importe de 6.433.424,80 euros y la informó de su intención de abrir un procedimiento contradictorio en su contra por falta profesional grave e incumplimiento de sus obligaciones contractuales, con arreglo a los artículos 93, 96 y 114 del Reglamento financiero, y de excluirla durante dos años de la participación en los procedimientos de adjudicación y de subvención financiados por la Comunidad. La Comisión otorgó a la demandante un plazo de un mes para que formulara sus observaciones a este respecto.
- 26 Tras este escrito de la Comisión se produjo un intercambio de correspondencia entre las partes, con cinco escritos de la demandante a EuropeAid, fechados el 20 y 28 de septiembre y el 22 de octubre de 2007 y el 4 de abril y 13 de agosto de 2008, respectivamente, y tres escritos de EuropeAid a la demandante, fechados el 22 de septiembre y el 9 de octubre de 2007 y el 5 de marzo de 2008.

27 Mediante escrito de 19 de agosto de 2008, la Comisión remitió a la demandante el informe final de auditoría, que el auditor externo le había presentado el 28 de julio de 2008. También respondió en él a los escritos de la demandante de 4 de abril y de 13 de agosto de 2008, informando a esta última de la apertura de un procedimiento para la recuperación de un total de 4.750.121 euros, correspondiente a las cantidades indebidamente percibidas por ella en los 34 contratos de que se trata, en la fecha que le sería comunicada posteriormente por el ordenador competente.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

28 Mediante escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 5 de noviembre de 2008, la demandante ha interpuesto el presente recurso, en el que solicita al Tribunal que:

— Anule la decisión pretendidamente contenida en el escrito de 19 de agosto de 2008.

— Condene a la Comisión a indemnizar a la demandante por el perjuicio sufrido.

— Condene en costas a la Comisión.

29 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal General el 19 de enero de 2009, la Comisión ha propuesto una excepción de inadmisibilidad al amparo del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en la que solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a la demandante.

30 La demandante ha presentado sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad el 4 de marzo de 2009. En tales observaciones, solicita al Tribunal que:

— Desestime la excepción de inadmisibilidad.

— Condene en costas a la Comisión.

31 Con arreglo al artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal adoptó una diligencia de ordenación del procedimiento en la que requería a la Comisión para que presentara ciertos documentos. Esta última así lo ha hecho dentro del plazo fijado.

32 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 2 de julio de 2009, la demandante solicitó al Tribunal que adoptara unas «diligencias de ordenación del procedimiento» en las que, por una parte, ordenase a la Comisión la presentación

del texto íntegro del contrato celebrado por ésta con el auditor externo encargado de realizar la auditoría antes mencionada (véanse los apartados 21 y 22 *supra*) y, por otra parte, procediera a examinar como testigos al Director General de EuropeAid y a uno de los socios de la empresa de auditoría externa a la que se había encomendado la realización de la auditoría.

33 La Comisión presentó sus observaciones sobre esta última petición el 17 de julio de 2009, alegando que lo que la demandante solicitaba en realidad era la práctica de unas diligencias de prueba, por lo que procedía declarar la inadmisibilidad de la petición o, subsidiariamente, desestimarla por infundada.

34 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de septiembre de 2009, la demandante solicitó al Tribunal que adoptara una diligencia de ordenación del procedimiento en la que instase a la Comisión a precisar si el auditor externo había efectuado una auditoría, regulada por las «Normas Internacionales de Contabilidad», o si había aplicado un «procedimiento acordado» [«agreed-upon procedure»], regulado por las «Normas internacionales sobre servicios relacionados (ISRSs) — 4400 Encargos de aplicar determinados procedimientos acordados con el cliente referentes a la información financiera» [International Standards on Related Services (ISRSs) — 4400 Engagements to Perform Agreed-Upon Procedures Regarding Financial Information], lo que a su juicio no se correspondía con lo estipulado en el contrato celebrado entre dicho auditor y la Comisión.

35 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 1 de diciembre de 2009, la demandante presentó el contrato celebrado entre la Comisión y el auditor externo e invocó dos nuevos motivos en apoyo de su recurso.

## Fundamentos de Derecho

36 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal puede decidir sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto, si una de las partes presenta una demanda al efecto. Según el apartado 3 de este mismo artículo, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente, salvo decisión en contrario del Tribunal. Por otra parte, el artículo 111 del Reglamento de Procedimiento

dispone que cuando un recurso carezca manifiestamente de fundamento jurídico alguno el Tribunal podrá, sin continuar el procedimiento, decidir por medio de auto motivado.

- 37 En el presente asunto, el Tribunal considera que la información aportada por los documentos que obran en autos es suficiente y que no procede abrir la fase oral del procedimiento.

### *Sobre la pretensión de anulación*

#### Alegaciones de las partes

- 38 La Comisión alega que el escrito de 19 de agosto de 2008 se inscribe en un marco puramente contractual, regulado por las estipulaciones de los diversos contratos a los que se refiere dicho escrito. Ahora bien, las condiciones de contratación aplicables a los contratos que ella celebró con la demandante no contienen ninguna cláusula compromisoria en virtud del cual la resolución del presente litigio corresponda al Tribunal General, sino que estipulan, por el contrario, que para todo litigio relativo a dichos contratos son competentes los tribunales de Bruselas. Los demás contratos mencionados en dicho escrito, celebrados por la demandante con cierto número de países terceros y financiados por el FED, se rigen por unas condiciones de contratación con arreglo a las cuales los litigios relativos a dichos contratos se resolverán «de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional del Estado de la autoridad contratante». Por lo tanto, el Tribunal carece por completo de competencia en los litigios relativos a todos estos contratos. Por otra parte, indica la Comisión, como el escrito de 19 de agosto de 2008 se inscribe en un marco puramente contractual, dicho escrito no constituye un acto que pueda ser recurrido en anulación ante el Tribunal.
- 39 La Comisión añade que, en cualquier caso, habida cuenta del tenor del escrito de 19 de agosto de 2008, no cabe calificarlo de acto que produzca efectos jurídicos obligatorios, sino que es, a lo sumo, un acto preparatorio, que no puede ser impugnado mediante un recurso de anulación.

40 La demandante reconoce que el Tribunal no es competente para conocer de los litigios relativos a los 34 contratos a que se refiere el escrito de 19 agosto de 2008. Sostiene no obstante que la alegación de la Comisión de que dicho escrito se inscribe en un marco puramente contractual y no es, por tanto, un acto que pueda ser objeto de un recurso en anulación ante el Tribunal se basa en una interpretación errónea y parcial de dicho escrito, así como en una falta de comprensión del objeto y del contenido de la pretensión de anulación.

41 Según la demandante, en el escrito de 19 de agosto de 2008, la Comisión no se limitó a responder a sus afirmaciones sobre la suspensión de los pagos y las supuestas irregularidades de la auditoría y a anunciar la apertura de un procedimiento de recuperación, sino que además le remitió el informe final de auditoría, indicándole que consideraba dicho informe una base técnica fiable y legítima en cuanto a las consecuencias que debían derivarse de este asunto. En otros términos, la demandante considera que, en su escrito de 19 agosto de 2008, la Comisión validó las conclusiones del auditor externo al adoptar su informe final.

42 La demandante afirma que es precisamente a este aspecto específico del escrito de 19 agosto de 2008 al que se refiere la pretensión de anulación, en la cual ella impugna la decisión de la Comisión, adoptada en ejercicio de sus prerrogativas administrativas, de dar por concluido el procedimiento de auditoría encomendado a un auditor externo y de validar la totalidad de sus conclusiones adoptando su informe final.

43 Por otra parte mantiene que las violaciones de algunos de sus derechos y de ciertos principios generales del Derecho invocadas por ella en su escrito de demanda hacían referencia a la adopción y a la aprobación del informe en cuestión, en cuanto acto atribuible a la voluntad y a las facultades de una Administración en ejercicio de sus prerrogativas de poder público. Según ella, tales alegaciones guardan relación, pues, no con el incumplimiento de estipulaciones contractuales específicas, sino con la violación de principios generales del Derecho.

- 44 Según la demandante, no es pertinente para el presente asunto la jurisprudencia relativa a la inadmisibilidad de los recursos de anulación interpuestos contra actos que se inscriben en un marco contractual. Por una parte, el escrito de 19 de agosto de 2008 no constituye ni una orden de cobro ni una nota de adeudo, como lo reconoce por lo demás la Comisión. Por otra parte, en ese mismo escrito, la Comisión consideró concluido y regular el procedimiento de auditoría encomendado a un auditor externo y validó sus conclusiones. En consecuencia, dicho escrito puede disociarse, a su juicio, del marco contractual en el que se inscribía, en especial habida cuenta de que se refería igualmente a los contratos celebrados con cierto número de países terceros, financiados exclusivamente por el FED.
- 45 La demandante sostiene igualmente que, en el escrito de 19 de agosto de 2008, al poner fin definitivamente al procedimiento de auditoría encomendado a un auditor externo, la Comisión consideró regular tal procedimiento de auditoría y validó las conclusiones del auditor externo mediante la adopción de su informe final, modificando de este modo la situación jurídica de la demandante. Alega, en efecto, haber pasado así de la condición de «acreedor de una serie de pagos pendientes» a la de «deudor, al menos potencial, de las cantidades ya percibidas y actualmente objeto de impugnaciones contables». Además, en virtud del principio de prudencia contable, dicho escrito la obligó a eliminar de su balance unos derechos de crédito de un importe superior a 2 millones de euros y a inscribir en su lugar una deuda imprevista de 4,7 millones de euros.
- 46 La demandante afirma que, aunque el escrito de 19 agosto de 2008 pueda considerarse en parte un acto preparatorio, en la medida en que la Comisión respondió en él a sus alegaciones y anunció la apertura de un procedimiento de recuperación, la parte de dicho escrito relativa al cierre del procedimiento de auditoría y a la adopción del informe final presenta un carácter definitivo y puede disociarse del marco contractual, en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 abril de 1997, *Geotronics/Comisión* (C-395/95 P, Rec. p. I-2271), apartados 12 a 15, cuya solución es aplicable por analogía al presente asunto, de modo que, a su juicio, este escrito puede ser objeto de un recurso de anulación. Según la demandante, las observaciones expuestas por la Comisión ante el Defensor del Pueblo europeo en respuesta a una reclamación presentada por ella confirman igualmente esta interpretación.

## Apreciación del Tribunal

- 47 En los recursos de anulación, el juez verifica la legalidad de los actos adoptados por las instituciones destinados a producir efectos jurídicos obligatorios sobre terceros, modificando claramente su situación jurídica (auto del Tribunal General de 10 de abril de 2008, Imelios/Comisión, T-97/07, no publicado en la Recopilación, apartado 21; véanse igualmente, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9, y de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, Rec. p. I-7795, apartado 54).
- 48 Cuando se trata de actos o decisiones cuya elaboración se efectúa en varias fases, y en particular al término de un procedimiento interno, sólo constituyen actos impugnables, en principio, las medidas que fijan definitivamente la postura de la Comisión al término de dicho procedimiento, excluyendo las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva (sentencia IBM/Comisión, citada en el apartado 47 *supra*, apartado 10, y sentencia del Tribunal de 7 de marzo de 2002, Satellimages TV5/Comisión, T-95/99, Rec. p. II-1425, apartado 32).
- 49 La situación sólo sería diferente en el caso de que las decisiones o actos adoptados durante la fase preparatoria constituyesen en sí mismos el último término de un procedimiento especial, distinto del que debe permitir que la institución se pronuncie sobre el fondo (sentencia IBM/Comisión, citada en el apartado 47 *supra*, apartado 11, y auto del Tribunal de 9 de junio de 2004, Camós Grau/Comisión, T-96/03, RecFP pp. I-A-157 y II-707, apartado 30).
- 50 Por otra parte, los actos adoptados por las instituciones que se inscriben en un marco puramente contractual del que son indisociables no figuran, a causa de su naturaleza, entre los actos cuya anulación puede solicitarse al Tribunal (auto del Tribunal de 10 de mayo de 2004, Musée Grévin/Comisión, T-314/03 y T-378/03, Rec. p. II-1421, apartado 64, y auto Imelios/Comisión, citado en el apartado 47 *supra*, apartado 22).

- 51 En el presente asunto procede examinar si el escrito de 19 agosto de 2008 constituye un acto recurrible en anulación ante el Tribunal. La demandante alega que éste es el caso, ya que, por una parte, dicho escrito contiene una decisión que pone fin a un procedimiento administrativo de auditoría, encomendado por la Comisión a un auditor externo, y, por otra parte, adopta el informe de auditoría elaborado por dicho auditor.
- 52 En primer lugar, por lo que respecta a los 22 contratos mencionados en el apartado 1 del presente auto, procede indicar que, a fin de proteger los derechos que le confieren dichos contratos y asegurarse de que la demandante ejecuta correctamente las obligaciones que éstos le imponen, la Comisión puede proceder a los controles y verificaciones que estime necesarios y oportunos. Los propios términos de dichos contratos autorizan expresamente, por lo demás, tales controles y verificaciones (véase el apartado 4 *supra*).
- 53 En este contexto, la Comisión puede encargar a un auditor externo que realice, por cuenta suya, una auditoría y le comunique las conclusiones de dicho auditoría en forma de informe. Si las conclusiones de dicho informe le parecen exactas y justificadas, la Comisión puede igualmente basarse en ellas para hacer valer, ante los órganos apropiados, los derechos de que se estime titular en virtud de tales contratos.
- 54 De ello se deduce que, en la parte en que hace referencia a los 22 contratos de que se trata, la auditoría efectuada por el auditor externo elegido por la Comisión es una de las formas en que la Comisión ejerce los derechos que le confieren dichos contratos, por lo que se inscribe en el marco contractual delimitado por tales contratos.
- 55 Por consiguiente, incluso en el supuesto de que el escrito de 19 agosto de 2008 debiera interpretarse en el sentido de que da por concluido el procedimiento de auditoría relativo a los 22 contratos antes mencionados y valida las conclusiones del auditor externo al adoptar su informe final, dicho escrito no es disociable, en contra de lo que alega la demandante, del marco contractual constituido por estos contratos y no puede calificarse de acto recurrible en anulación ante el Tribunal. Procede declarar por tanto

la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la decisión supuestamente contenida en dicho escrito, en la medida en que se refiere a estos 22 contratos.

56 Por otra parte, no es posible recalificar tal pretensión considerando que en ella se invoca el incumplimiento por parte de la Comisión de las obligaciones que le imponen los 22 contratos antes mencionados y que ha sido presentada, pues, en virtud de una cláusula compromisoria que designa como tribunal competente al Tribunal General. En efecto, es la parte demandante quien debe elegir la base jurídica de su recurso, sin que corresponda al juez seleccionar por sí mismo la base legal más apropiada (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 2005, España/Eurojust, C-160/03, Rec. p. I-2077, apartado 35; auto del Tribunal General de 26 de febrero de 2007, *Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-205/05, no publicado en la Recopilación, apartado 38, y auto *Imelios/Comisión*, citado en el apartado 47 *supra*, apartado 19).

57 En cualquier caso, incluso en el supuesto de que la pretensión de anulación pudiera recalificarse de este modo, en la medida en que se refiere a la parte del escrito de 19 de agosto de 2008 relativa a los 22 contratos de que se trata, procedería declararla inadmisibile, ya que el Tribunal General es manifiestamente incompetente para conocer de este litigio.

58 En efecto, el Tribunal General sólo es competente para conocer, en primera instancia, de los litigios en materia contractual planteados ante él por una persona física o jurídica en virtud de una cláusula compromisoria. Si se pronunciara sin existir tal cláusula, extendería su competencia jurisdiccional más allá de los litigios cuyo conocimiento le ha sido atribuido limitativamente (auto del Tribunal de 3 de octubre de 1997, *Mutual Aid Administration Services/Comisión*, T-186/96, Rec. p. II-1633, apartado 47).

59 Pues bien, en el presente asunto, los 22 contratos mencionados en el apartado 1 del presente auto no contienen ninguna cláusula compromisoria que atribuya al Tribunal General competencia para conocer del presente litigio, sino que estipulan, por el contrario, que para los litigios relativos a estos contratos son competentes los tribunales de Bruselas.

- 60 En segundo lugar, en la medida en que el escrito de 19 agosto de 2008 hace referencia a los 12 contratos mencionados en los apartados 14 y 18 del presente auto, celebrados entre la demandante y ciertos Estados ACP y financiados por el FED, procede señalar que, según una reiterada jurisprudencia en materia de contratos públicos subvencionados por el FED, las intervenciones de los representantes de la Comisión, ya se trate de aprobaciones o de denegaciones de aprobación, de visados o de denegaciones de visado, tienen por única finalidad comprobar si se reúnen o no los requisitos para la financiación comunitaria y no tienen por objeto ni pueden tener como efecto vulnerar el principio de que los contratos públicos de que se trata siguen siendo contratos nacionales, cuya preparación, negociación y conclusión es responsabilidad exclusiva de los Estados beneficiarios (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1984, STS/Comisión, 126/83, Rec. p. 2769, apartado 16, y de 10 de julio de 1985, CMC y otros/Comisión, 118/83, Rec. p. 2325, apartado 28).
- 61 En efecto, las empresas licitadoras o adjudicatarias de dichos contratos solamente mantienen relaciones jurídicas con el Estado beneficiario responsable de cada contrato, y los actos de los representantes de la Comisión no pueden tener como efecto que, en lo que a ellas se refiere, una decisión procedente de dicha institución reemplace a la decisión del Estado ACP, único competente para concluir y firmar ese contrato (sentencias del Tribunal de Justicia STS/Comisión, citada en el apartado 60 *supra*, apartado 18; de 14 de enero de 1993, Italsolar/Comisión, C-257/90, Rec. p. I-9, apartado 22, y de 29 de abril de 1993, Forafrique Burkinabe/Comisión, C-182/91, Rec. p. I-2161, apartado 23).
- 62 Estas consideraciones, válidas para los contratos de prestación de servicios mencionados en el apartado 14 del presente auto, que se celebraron tras una licitación nacional convocada por el correspondiente Estado ACP, son igualmente válidas, por analogía, para los contratos de subvención celebrados por Estados ACP a lo que se ha hecho referencia en el apartado 18 del presente auto.
- 63 No obstante, tales consideraciones no bastan por sí solas para concluir que procede declarar la inadmisibilidad de un recurso de anulación contra un acto adoptado por la Comisión en ejercicio de sus competencias propias, interpuesto por un particular mencionado en dicho acto y destinatario formal del mismo, incluso en el supuesto de que dicho acto se inscriba en el marco de un procedimiento de naturaleza contractual (véase en este sentido la sentencia Geotronics/Comisión, citada en el apartado 46 *supra*, apartados 13 y 14).

64 Para pronunciarse sobre la admisibilidad de la pretensión de anulación, en la medida en que se refiere a los 12 contratos celebrados entre la demandante, por una parte, y diversos Estados ACP, por otra, procede determinar, pues, si dicho escrito, del que la demandante era destinataria formal, contiene efectivamente una decisión de la Comisión, adoptada por ésta el ejercicio de sus competencias propias, que podría ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal General.

65 La propia demandante reconoce que, en la medida en que la Comisión le anunció en el escrito de 19 agosto de 2008 que en breve plazo se le iba a remitir una nota de adeudo, dicho escrito no constituye un acto que produzca efectos jurídicos obligatorios en lo que a ella respecta. Sostiene que sin embargo que, en dicho escrito, la Comisión no se limitó a responder a sus alegaciones sobre la auditoría efectuada por un auditor externo a petición de la Comisión, sino que adoptó una decisión formal que daba por concluido el procedimiento administrativo de auditoría y validaba las conclusiones del auditor externo mediante la adopción de su informe final. A su juicio, esta decisión es recurrible en anulación ante el Tribunal General.

66 A este respecto procede señalar que una auditoría relativa a unos contratos financiados por el FED tiene necesariamente por objeto la verificación de la regularidad de las operaciones económicas efectuadas en ejecución de dichos contratos. En este contexto es posible constatar irregularidades que generen la obligación de reembolsar ciertos importes al FED.

67 Sin embargo, los importes adeudados al FED con arreglo a las constataciones efectuadas en una auditoría realizada por la propia Comisión o por encargo suyo no tienen su origen en la propia auditoría, sino en el incumplimiento de sus obligaciones contractuales por una de las partes en un contrato financiado por el FED. En efecto, el informe de auditoría se limita a constatar las eventuales irregularidades que se hayan producido y las obligaciones de pago que se deriven de ellas, sin modificar en absoluto, pues, la situación jurídica de la persona obligada al pago. Por otra parte, dicho deudor tiene la posibilidad de impugnar las constataciones y las conclusiones del informe de auditoría ante el tribunal competente, en cualquier litigio relativo a tales obligaciones de pago.

- 68 No autoriza una conclusión en sentido contrario la alegación de la demandante de que la adopción del informe final de auditoría la obligó a modificar su balance, anulando un derecho de crédito e inscribiendo en su lugar una deuda imprevista, dado que, como ya se ha indicado, el informe de auditoría no puede implicar para la demandante una obligación de modificar su propia contabilidad, de la que sólo ella es responsable.
- 69 Procede recordar igualmente que los Acuerdos y Convenios por los que se crearon los diferentes FED y los Reglamentos financieros correspondientes encomendaron la gestión de dichos FED a la Comisión. En este contexto, la Comisión tiene no sólo el derecho, sino también el deber de asegurarse, antes de efectuar cualquier pago con fondos comunitarios, de que se cumplen efectivamente los requisitos para realizar dicho pago y a estos efectos está obligada a recabar la información necesaria para garantizar una gestión prudente de los recursos del FED (sentencia del Tribunal de 11 de julio de 1996, International Procurement Services/Comisión, T-175/94, Rec. p. II-729, apartado 45; véase igualmente en este sentido la sentencia CMC y otros/Comisión, citada en el apartado 60 *supra*, apartados 44 y 47).
- 70 Como se ha indicado en los apartados 12 y 13 del presente auto, el ordenador principal del FED, que es nombrado por la Comisión, debe emitir una orden de cobro para todo crédito devengado, líquido y exigible que se adeude al FED. Dicha orden de cobro va dirigida al contable, que también es nombrado por la Comisión. Este último debe actuar con la máxima diligencia para garantizar la entrada de ingresos del FED y, si no se ha producido el cobro efectivo en el plazo fijado en la orden de cobro, informar de ello al ordenador principal del FED e iniciar el procedimiento de recuperación. El Reglamento financiero de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED, añade que la orden de cobro irá seguida de una nota de adeudo dirigida al deudor.
- 71 El reconocimiento de un derecho de crédito a favor del FED en un informe de auditoría relativo a contratos financiados por el FED puede dar lugar, pues, a la emisión de una orden de cobro relativa al mismo y, en su caso, de una nota de adeudo dirigida al deudor.

- 72 Sin embargo, como este Tribunal ha declarado ya, una nota de adeudo es una mera comunicación de información al deudor sobre una obligación derivada, en el presente asunto, de un contrato financiado por el noveno FED en el que la Comisión no era parte. En el caso de que el deudor no abone la cantidad que se le reclama, la Comisión puede, bien renunciar al cobro del crédito, bien proceder a una compensación, bien recurrir a la ejecución forzosa, que puede llevarse a cabo mediante una decisión ejecutiva o en virtud de un título ejecutivo obtenido por vía contenciosa. Por lo tanto, la nota de adeudo no tiene carácter ejecutivo, sino que es un mero acto preparatorio que precede a la adopción de la decisión de la Comisión de proseguir o no el procedimiento de cobro, bien iniciando un procedimiento contencioso, bien adoptando una decisión que constituya título ejecutivo. La nota de adeudo no es, por consiguiente, una medida que fije definitivamente la postura de la Comisión, no produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del deudor y, por tanto, no puede ser objeto de un recurso de anulación (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de 17 de abril de 2008, Cestas/Comisión, T-260/04, Rec. p. II-701, apartados 75 y 76).
- 73 Esta conclusión también es válida para las órdenes de cobro, previstas en todos los Reglamentos financieros que regulan los cuatro FED de que se trata en el presente asunto. La orden de cobro, que ni siquiera va dirigida al deudor, sino solamente al contable, pues es de carácter meramente interno, únicamente implica la obligación para este último de iniciar el procedimiento de cobro, a través de alguno de los mecanismos antes mencionados, en el caso de que la deuda de que se trate no haya sido abonada.
- 74 Así pues, no es en absoluto cierto que un informe de auditoría en el que se hayan reconocido unos derechos de crédito a favor del FED dará lugar a un acto que producirá efectos jurídicos obligatorios capaces de afectar a los intereses del deudor. Evidentemente, no ocurrirá así si la Comisión decide renunciar al cobro de la deuda. Tampoco ocurrirá así si la Comisión decide iniciar el procedimiento de cobro por vía contenciosa, en cuyo caso se presentará directamente una demanda ante los tribunales competentes. En este último supuesto, como ya se ha indicado, el deudor tendrá la oportunidad de impugnar las conclusiones de la auditoría en el procedimiento correspondiente.
- 75 Incluso en el supuesto de que un informe de auditoría relativo a unos contratos financiados por el FED diese lugar a un acto posterior que produjera efectos jurídicos obligatorios para alguna de las partes contratantes, dicho informe de auditoría sólo sería un acto preparatorio de ese acto posterior, que sería el único lesivo para el

interesado. Con arreglo a la jurisprudencia mencionada en los apartados 47 y 48 del presente auto, la decisión de la Comisión de dar por concluida la auditoría y de validar las conclusiones del auditor externo adoptando su informe final no puede ser objeto, pues, de un recurso de anulación ante este Tribunal.

- 76 A este respecto, la demandante comete un error al aludir a un supuesto procedimiento administrativo de auditoría. Ninguno de los Reglamentos financieros mencionados en el apartado 11 del presente auto contiene disposiciones sobre la realización de auditorías de los contratos financiados por el FED. Aunque esto no significa que se prohíba a la Comisión efectuar tales auditorías, directamente o solicitando a un auditor externo que lo haga por cuenta suya, no es menos cierto que, en tal supuesto, no se trata de un procedimiento de auditoría especial y distinto, que se declare concluido mediante la decisión de aprobar el informe de auditoría. Por lo tanto, la jurisprudencia citada en el apartado 49 del presente auto no es pertinente para el presente asunto.
- 77 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede declarar igualmente la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito de 19 de agosto de 2008, en la medida en que dicho escrito se refiere a los 12 contratos celebrados entre la demandante y diversos Estados ACP y financiados por el FED, por lo que procede inadmitirla en su totalidad
- 78 En tercer lugar, la conclusión de que procede declarar la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito de 19 de agosto de 2008, tanto en lo que se refiere a los 22 contratos mencionados en el apartado 1 del presente auto como en lo que respecta a los 12 contratos mencionados en los apartados 14 y 18 del presente auto, no queda desvirtuada por la argumentación expuesta por la demandante en el escrito separado que presentó el 1 de diciembre de 2009 (véase el apartado 35 *supra*).
- 79 En resumen, la demandante alega allí que, mientras que el contrato celebrado entre la Comisión y el auditor externo, adjuntado a dicho escrito, estipulaba que dicho auditor efectuaría una «auditoría» con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad, la Comisión aceptó posteriormente, y sin modificar formalmente el contrato, que el

auditor se limitase a efectuar comprobaciones con arreglo a un «procedimiento acordado» [«agreed-upon procedure»]. La demandante sostiene que ese hecho confirma que los motivos invocados por ella en su escrito de demanda son fundados e invoca dos nuevos motivos, alegando, respectivamente, una violación del «deber de imparcialidad de la actuación administrativa» y una actuación irregular o una desviación de poder.

- 80 Aun suponiendo que fueran admisibles y fundadas, estas alegaciones no demuestran el absoluto que el escrito de 19 de agosto de 2008 contenga una decisión que pueda ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal. Tienden a demostrar, a lo sumo, que la auditoría efectuada por el auditor externo a petición de la Comisión fue irregular. Ahora bien, tal como ya se ha indicado, dicha auditoría se inscribe en un marco contractual del que es indisociable.

### *Sobre la pretensión de indemnización*

#### Alegaciones de las partes

- 81 La Comisión alega que el comportamiento supuestamente perjudicial que la demandante le imputa en su pretensión de indemnización consiste en que, según esta última, la Comisión no ejecutó correctamente o no ejecutó en absoluto las obligaciones que le imponían los diferentes contratos de financiación que había celebrado con la demandante, al suspender ciertos pagos. Según la Comisión, confirma esta conclusión la lectura de las partes del escrito de demanda consagradas a la pretendida ilicitud de su comportamiento, a la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio supuestamente sufrido por la demandante y a la magnitud del perjuicio.

- 82 A juicio de la Comisión, para comprobar si el comportamiento que le reprocha la demandante fue efectivamente ilegal es preciso, pues, examinar los derechos y los deberes que le incumbían en virtud de dichos contratos. Ahora bien, al no contener

dichos contratos una cláusula compromisoria que designe como tribunal competente para conocer de tal litigio al Tribunal General, este Tribunal se extralimitaría en sus competencias si procediera a realizar tal examen. La Comisión estima, por tanto, que con su pretensión de indemnización la demandante intenta obtener un resultado que sólo puede obtener ejercitando una acción por responsabilidad contractual ante los tribunales competentes. En su opinión, procede declarar, pues, la inadmisibilidad manifiesta de la pretensión de indemnización.

83 En su escrito de demanda, la demandante invoca en apoyo de su pretensión de indemnización el hecho de que la Comisión no le comunicó con la mayor rapidez posible su decisión de suspender todos los pagos a su favor, adoptada en noviembre de 2005, y la negativa de la Comisión a darle explicaciones al respecto y a reunirse con sus representantes. Ese comportamiento duró varios meses, hasta que la Comisión la informó de dicha decisión mediante un escrito de mayo de 2006. Según la demandante, este comportamiento de la Comisión adolece de unos motivos de ilegalidad idénticas a las expuestas en apoyo de la pretensión de anulación y constituye igualmente una violación de los principios de buena administración y de transparencia por parte de la Comisión.

84 En lo que respecta a la relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a la Comisión y el perjuicio que la demandante alega haber sufrido y a la magnitud del mismo, la demandante alega que, al no haber sido informada de la decisión de la Comisión de suspender los pagos a su favor, continuó ejecutando diversos proyectos sin modificar su estructura operativa ni sus programas de gastos, por lo que contrajo nuevas «deudas», tanto a causa de la ejecución de los proyectos en los que participaba como de su implicación en diversos litigios. Sostiene además haber sufrido un perjuicio moral «muy grave». Por otra parte, la demandante invoca una responsabilidad extracontractual de la Comisión, la responsabilidad por hecho lícito.

85 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante alega que la argumentación de la Comisión sobre la inadmisibilidad de su pretensión de indemnización se basa en una desnaturalización del contenido de su escrito de demanda. Al leer en su totalidad la parte de dicho escrito consagrada a la pretensión de indemnización, queda de manifiesto que ella solicita la reparación del perjuicio que sufrió al no ser informada a su debido tiempo por la Comisión de la decisión de suspender todos los pagos a su favor. Según la demandante, su pretensión de indemnización se basa, pues, en la violación de los principios de transparencia y de

buena administración por parte de la Comisión, así como en los demás motivos de ilegalidad invocados en apoyo de su pretensión de anulación.

- 86 La demandante pone de relieve que el hecho de que ella solicite como reparación de su perjuicio material unos importes claramente diferentes de los pagos que podría exigir en virtud de los contratos en cuestión y, además, pretenda obtener reparación de su perjuicio moral son circunstancias que confirman el carácter extracontractual de su pretensión de indemnización y, por lo tanto, la admisibilidad de la misma.

#### Apreciación del Tribunal

- 87 En primer lugar procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, para que nazca la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por comportamiento ilícito de sus órganos, con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo, es necesario que concurren una serie de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento reprochado a las instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado 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 General International Procurement Services/Comisión, citada en el apartado 69 *supra*, apartado 44, y de 11 de julio de 1997, *Oleifici Italiani/Comisión*, T-267/94, Rec. p. II-1239, apartado 20).
- 88 En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia, sólo puede existir una responsabilidad extracontractual de la Comunidad por hecho lícito si se cumplen tres requisitos acumulativos, a saber, la realidad del perjuicio supuestamente sufrido, la relación de causalidad entre éste y el acto que se reprocha a las instituciones de la Comunidad y el carácter anormal y especial del perjuicio alegado (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 2000, *Dorsch Consult/Consejo y Comisión*, C-237/98 P, Rec. p. I-4549, apartados 19 y 53, y auto del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 2007, *Galileo International Technology y otros/Comisión*, C-325/06 P, no publicado en la Recopilación, apartado 76).

- 89 En tercer y último lugar, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable a los procedimientos ante el Tribunal General de conformidad con el artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, y en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. Estos elementos deben ser lo bastante claros y precisos como para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal se pronuncie sobre el recurso, en su caso sin informaciones adicionales. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia, para que pueda acordarse la admisión de un recurso es necesario que las razones esenciales de hecho y de Derecho en que se base dicho recurso se deduzcan, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (autos del Tribunal de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20; de 21 de mayo de 1999, Asia Motor France y otros/Comisión, T-154/98, Rec. p. II-1703, apartado 49, y sentencia del Tribunal de 15 de junio de 1999, Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas, T-277/97, Rec. p. II-1825, apartados 28 y 29).
- 90 Como en el presente asunto se trata de una pretensión de indemnización en la que se solicita la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante a causa de la decisión de la Comisión de suspender todos los pagos a su favor, para cumplir las obligaciones antes mencionadas es necesario que la demandante precise en su escrito de demanda las razones de hecho y de Derecho que a su juicio han dado origen a la supuesta obligación de la Comisión de efectuar ciertos pagos a su favor o, como mínimo, a la obligación de informarla oportunamente de la decisión de suspender tales pagos.
- 91 Tales precisiones son necesarias, ante todo, a fin de permitir que es Tribunal compruebe si en el recurso se invoca efectivamente la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, ya sea derivada de un acto ilícito o de un hecho lícito, o si se invoca más bien su responsabilidad contractual, en cuyo caso, como se deduce de la jurisprudencia mencionada en el apartado 58 del presente auto, el Tribunal sólo sería competente para conocer del recurso en el supuesto de que los contratos de que se trata contuvieran una cláusula compromisoria que le atribuyera el conocimiento de los litigios relativos a la ejecución de los mismos.
- 92 Sin embargo, procede hacer constar que, aunque la demandante alude en su escrito de demanda a la supuesta decisión de la Comisión de suspender todos los pagos a su favor, adoptada ya en noviembre de 2005, no precisa en absoluto cuáles son los pagos a los que hubiera tenido derecho de no producirse tal suspensión ni, menos aún, si tales pagos

tenían su justificación en contratos celebrados entre ella y la Comisión o si eran consecuencia directa de disposiciones aplicables no mencionadas, por lo demás, en la demanda. En consecuencia, por lo que respecta a la pretensión de indemnización, la demanda no cumple los requisitos mínimos establecidos en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento.

93 No desvirtúa las conclusiones anteriores el hecho de que la demandante aluda exclusivamente en su demanda a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad y a la supuesta violación de los principios de buena administración y de transparencia cometida por la Comisión.

94 En efecto, tratándose de un litigio de naturaleza contractual, la mera invocación de normas jurídicas no derivadas del contrato, pero que son de obligado cumplimiento para las partes, no puede llevar aparejada una modificación de la naturaleza contractual del litigio, permitiendo así que la parte que ha invocado tales normas escape a la jurisdicción del tribunal competente. En caso contrario, la naturaleza del litigio y, por consiguiente, el tribunal competente podrían cambiar en función de las normas que invocasen las partes, lo que iría en contra de las reglas de competencia objetiva de los diferentes tribunales (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de mayo de 2009, *Guigard/Comisión*, C-214/08 P, no publicada en la Recopilación, apartado 43).

95 Por otra parte, las instituciones se hallan sometidas a obligaciones derivadas del principio general de buena administración frente a los administrados, pero únicamente en lo que respecta al ejercicio de sus responsabilidades administrativas. En cambio, cuando la relación entre la Comisión y la parte demandante es claramente de naturaleza contractual, la demandante sólo puede invocar frente a la Comisión las violaciones de estipulaciones contractuales o las violaciones del Derecho aplicable al contrato (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de 3 de junio de 2009, *Comisión/Burie Onderzoek en advies*, T-179/06, no publicada en la Recopilación, apartado 118).

96 De estas consideraciones se deduce que la demandante no podía limitarse a mencionar en su demanda la responsabilidad extracontractual de la Comunidad y la supuesta

violación de los principios de buena administración y de transparencia cometida por la Comisión, sino que debía precisar el origen, contractual o extracontractual, de las obligaciones que a su juicio había incumplido la Comisión al decidir suspender todo pago a su favor y al omitir informarla de dicha suspensión durante un largo período.

97 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede declarar la inadmisibilidad de la pretensión de indemnización.

98 No desvirtúa esta conclusión la argumentación expuesta por la demandante en el escrito separado que presentó el 1 de diciembre de 2009 (véase el apartado 35 *supra*). Esa argumentación no es pertinente para la pretensión de indemnización, ya que hace referencia a la auditoría efectuada por un auditor externo a petición de la Comisión y, por lo tanto, a un período posterior al mencionado en la pretensión de indemnización. En efecto, según las propias afirmaciones de la demandante, el comportamiento supuestamente ilícito de la Comisión finalizó con el envío del escrito de EuropeAid, de 3 de mayo de 2006, en el que se le informaba de la suspensión de todos los pagos a su favor, y la auditoría de que se trata no comenzó hasta el 12 de julio de 2006 (véanse los apartados 21 y 23 *supra*).

99 En cualquier caso, aunque la demanda debiera interpretarse en el sentido de que los pagos a los que afectó la suspensión supuestamente decidida en noviembre de 2005 traían causa de los 34 contratos antes mencionados y analizados en la auditoría ordenada por la Comisión, procede señalar por una parte que, en lo que respecta a los 22 contratos celebrados entre la Comisión y la demandante mencionados en el apartado 1 del presente auto, el supuesto incumplimiento por la Comisión de las obligaciones que le imponían dichos contratos generaría una responsabilidad contractual por su parte y daría lugar a un litigio de naturaleza contractual ajeno a la competencia del Tribunal, al no existir una clausura compromisoria que le atribuya el conocimiento de tal litigio.

100 Por otra parte, en lo que respecta a los 12 contratos mencionados en los apartados 14 y 18 del presente auto, celebrados entre la demandante y ciertos Estados ACP y

financiados por el FED, es cierto que las consideraciones expuestas en los apartados 60 y 62 del presente auto no pueden afectar a las vías de recurso contra la Comisión de que dispone todo interesado en el marco de los procedimientos contemplados en los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 1985, *Murri frères/Comisión*, 33/82, Rec. p. 2759, apartado 35).

101 Sin embargo, la jurisprudencia ha declarado ya que, en el caso de que un desacuerdo contractual entre un Estado ACP y la otra parte contratante en relación con un contrato financiado por el FED no haya sido resuelto previamente, de manera amistosa o con arreglo a los procedimientos establecidos en el contrato, como por ejemplo el arbitraje, es imposible que la otra parte contratante pueda demostrar que el comportamiento de la Comisión en relación con ese desacuerdo le ha causado un perjuicio distinto de aquél cuya reparación le corresponde exigir a dicho Estado ACP a través de los mecanismos oportunos. En tal supuesto procede desestimar la pretensión de indemnización formulada por dicha parte contra la Comisión al amparo del artículo 235 CE y del artículo 288 CE, párrafo segundo, por no haber acreditado la demandante la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado a la Comisión y el perjuicio que alega (véanse en este sentido las sentencias *Murri frères/Comisión*, citada en el apartado 100 *supra*, apartados 36 a 39, e *International Procurement Services/Comisión*, citada en el apartado 69 *supra*, apartados 58 a 61).

102 Éste es precisamente el caso en el presente asunto, en lo que respecta a los 12 contratos antes mencionados celebrados entre la demandante y diversos Estados ACP. En efecto, según ha afirmado la propia demandante, el perjuicio al que se refiere su pretensión de indemnización se deriva de la suspensión de los pagos a su favor que dichos Estados ACP se habían comprometido a efectuar al celebrar tales contratos, si se cumplían todas las condiciones establecidas al efecto.

103 Pues bien, incumbía a la demandante, y sigue incumbiéndole a ella, si lo estima fundado en Derecho, emprender acciones contra los Estados ACP de que se trata, por los cauces jurídicos oportunos, para obtener reparación de los eventuales perjuicios derivados del pretendido incumplimiento por dichos Estados de las obligaciones que les imponían los mencionados contratos. Por consiguiente, en el supuesto de que la pretensión de indemnización pueda interpretarse en el sentido de que en ella se solicita la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante a causa de la suspensión de los pagos previstos en los 12 contratos de que se trata, procede desestimar dicha pretensión por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno.

104 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que no procede acoger tampoco la pretensión de indemnización y que, en consecuencia, procede rechazar el recurso en su totalidad. Dadas estas circunstancias, resulta innecesario ordenar la práctica de las diligencias solicitadas por la demandante en sus escritos separados de 2 de julio y de 30 de septiembre de 2009 (apartados 32 y 34 *supra*), sea cual sea su calificación jurídica exacta, es decir, tanto si se trata de diligencias de ordenación del procedimiento como de diligencias de prueba. En efecto, según la demandante, el objeto de dichas diligencias consiste en aportar más precisiones sobre la naturaleza de las instrucciones que la Comisión dio al auditor externo encargado de efectuar la auditoría, cuestión que no es en absoluto pertinente para la resolución del litigio.

### **Costas**

105 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La demandante ha perdido el proceso, por lo que procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

resuelve:

**1) Rechazar el recurso.**

**2) Condenar en costas a Alisei.**

Dictado en Luxemburgo, a 8 de febrero de 2010.

El Secretario

E. Coulon

El Presidente

M. Vilaras