



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 20 de julio de 2017*

«Ayuda económica — Programa general Derechos Fundamentales y Justicia para el período 2007-2013 — Programa específico Justicia Civil — Recurso de anulación — Decisión que constituye título ejecutivo — Artículo 299 TFUE — Competencia del autor del acto — Principio de buena administración — Pretensión de que se ordene a la Comisión el pago del saldo restante adeudado en virtud de los acuerdos de subvención — Recalificación parcial del recurso — Cláusula compromisoria — Competencia del Tribunal General — Costes subvencionables»

En el asunto T-644/14,

ADR Center SpA, con domicilio social en Roma (Italia), representada inicialmente por el Sr. L. Tantalo y posteriormente por la Sra. A. Guillerme, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. J. Estrada de Solà y L. Cappelletti y posteriormente por el Sr. Estrada de Solà y la Sra. S. Delaude, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto, de un lado, la pretensión basada en el artículo 263 TFUE de que se anule la Decisión C(2014) 4485 final de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativa a la recuperación de una parte de la contribución financiera abonada a la demandante en ejecución de los tres acuerdos de subvención celebrados en el marco del programa específico Justicia Civil, y, de otro lado, la pretensión basada en el artículo 272 TFUE de que se condene a la Comisión a pagar a la demandante el saldo restante adeudado en virtud de los tres acuerdos de subvención por importe de 49 172,52 euros y una indemnización por daños y perjuicios,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová y los Sres. E. Buttigieg (Ponente), S. Gervasoni y L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de noviembre de 2016;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

I. Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, ADR Center SpA, es una sociedad establecida en Italia que presta servicios en el ámbito de la resolución extrajudicial de controversias.

A. Sobre los acuerdos de subvención en cuestión

- 2 En diciembre de 2008, la Comunidad Europea, representada por la Comisión de las Comunidades Europeas, y determinados consorcios de los que la demandante era coordinador celebraron tres acuerdos de subvención con las respectivas referencias JLS/CJ/2007-1/18, JLS/CJ/2007-1/19 y JLS/CJ/2007-1/21 (en lo sucesivo, respectivamente, «acuerdo de subvención A», «acuerdo de subvención B» y «acuerdo de subvención C», y, conjuntamente, «acuerdos de subvención») en el marco de la ejecución del programa específico establecido por la Decisión n.º 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia Civil, integrado en el programa general Derechos Fundamentales y Justicia (DO 2007, L 257, p. 16).

1. Acuerdo de subvención A

- 3 El acuerdo de subvención A tenía por objeto una acción titulada «Los costes de no recurrir a la resolución extrajudicial de controversias — Estudio y exposición de los costes reales de los litigios intracomunitarios de naturaleza mercantil (The costs of non ADR — Surveying and showing the actual costs of intra-community commercial litigation)». Esta acción consistía en un estudio cuya finalidad era analizar el coste de no recurrir a la resolución extrajudicial de controversias en el ámbito mercantil.
- 4 El acuerdo de subvención A estipulaba, en su artículo I.2.2, que la acción de que se trata tendría una duración de doce meses. Esta duración se amplió a dieciséis meses, a saber, hasta el 10 de abril de 2010, mediante una adenda firmada el 17 de diciembre de 2009.
- 5 De los artículos I.4.2 y I.4.3 del acuerdo de subvención A resulta que el importe total de los costes subvencionables fue estimado en 216 880 euros y que la subvención se fijó en una cantidad máxima de 173 000 euros, correspondiente al 79,8 % de los costes subvencionables estimados.

2. Acuerdo de subvención B

- 6 El acuerdo de subvención B tenía por objeto una acción titulada «Facilitar el acceso, en la Unión Europea, a las sesiones informativas sobre la mediación: guía audiovisual para facilitar la resolución de controversias (Making information sessions on the use of mediation easily available throughout the EU: A video guide to facilitate settlement)». Esta acción consistía en la elaboración de vídeos especializados destinados a sensibilizar a los juristas y a los litigantes acerca de la naturaleza y utilidad de la mediación en los litigios transfronterizos.
- 7 Del artículo I.2.2 del acuerdo de subvención B se desprende que la acción tenía una duración de 18 meses y debía finalizar el 9 de junio de 2010.
- 8 De los artículos I.4.2 y I.4.3 del acuerdo de subvención B resulta que el importe total de los costes subvencionables fue estimado en 243 500 euros y que la subvención se fijó en una cantidad máxima de 194 000 euros, correspondiente al 79,7 % de los costes subvencionables estimados.

3. Acuerdo de subvención C

- 9 El acuerdo de subvención C tenía por objeto una acción titulada «Más allá de la victoria: por una utilización eficaz de la mediación en el marco de la representación de clientes (Beyond winning: successful mediation advocacy in representing clients)». El principal objetivo de la acción era informar a los abogados de la posibilidad de recurrir a la mediación y permitirles comprender mejor sus ventajas.
- 10 Del artículo I.2.2 del acuerdo de subvención C se desprende que la acción tenía una duración de 18 meses y debía finalizar el 9 de junio de 2010.
- 11 De los artículos I.4.2 y I.4.3 del acuerdo de subvención C resulta que el importe total de los costes subvencionables fue estimado en 241 856 euros y que la subvención se fijó en una cantidad máxima de 193 000 euros, correspondiente al 79,8 % de los costes subvencionables estimados.

4. Estructura y disposiciones comunes pertinentes de los acuerdos de subvención

a) Estructura

- 12 Todos los acuerdos de subvención constaban de condiciones especiales, cuya numeración de los artículos comprendía la cifra latina I, de condiciones generales, cuya numeración de los artículos comprendía la cifra latina II, y de cuatro anexos. Se precisaba asimismo que las cláusulas contenidas en las condiciones especiales prevalecían sobre el resto del acuerdo, que las cláusulas contenidas en las condiciones generales prevalecían sobre las contenidas en los anexos y que las cláusulas contenidas en el acuerdo prevalecían sobre el contenido de la convocatoria de propuestas y sobre el contenido de la guía relativa a la presentación de una solicitud de subvención (en lo sucesivo, «guía para los solicitantes de subvenciones»). No obstante, se indicaba que los dos últimos documentos debían utilizarse «para fines adicionales».

b) Remisión de informes y otros documentos

- 13 De la lectura conjunta de los artículos I.6 y II.15.4 de los acuerdos de subvención se desprende que el coordinador debía remitir, en el plazo de los dos meses siguientes a la finalización de la acción, primero, un informe final sobre la ejecución técnica de la acción, segundo, un estado financiero final de los costes subvencionables realmente soportados siguiendo la estructura del presupuesto provisional y utilizando la misma descripción y, tercero, una relación recapitulativa completa de los ingresos y gastos de la acción (en lo sucesivo, considerados conjuntamente estos tres documentos, «informe final»).

c) Pagos de la Comisión

- 14 El artículo I.5 de los acuerdos de subvención estipulaba que la Comisión concedía una prefinanciación a los beneficiarios y que el pago del saldo se efectuaba una vez finalizada la acción. La solicitud de pago del saldo debía ir acompañada, entre otros documentos, del informe final sobre la ejecución técnica de la acción y del estado financiero final y la Comisión disponía de 90 días para aprobar o rechazar el informe y pagar el saldo o para solicitar documentación e información adicional. El beneficiario disponía de 30 días naturales para aportar información adicional o un nuevo informe.

d) Derecho aplicable y tribunales competentes

- 15 El artículo I.9 de los acuerdos de subvención disponía lo siguiente:

«La subvención se regirá por las estipulaciones del acuerdo, por las disposiciones comunitarias aplicables y, subsidiariamente, por la legislación belga en materia de subvenciones.

Las decisiones de la Comisión relativas a la aplicación de las estipulaciones del acuerdo y las modalidades de su ejecución podrán ser objeto de un recurso de los beneficiarios ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas y, en caso de recurso de casación, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.»

e) *Costes subvencionables*

- 16 El artículo II.14.1 de los acuerdos de subvención establecía lo que sigue a propósito de los costes subvencionables:

«Para poder ser considerados costes subvencionables de la acción, los costes deberán responder a los siguientes criterios generales:

- estar relacionados con el objeto del acuerdo y previstos en el presupuesto provisional anexo a éste;
- ser necesarios para la realización de la acción objeto del acuerdo;
- ser razonables y estar justificados [...]
- ser generados durante la realización de la acción [...]
- ser soportados efectivamente por los beneficiarios, ser registrados en su contabilidad conforme a los principios contables aplicables y ser declarados con arreglo a las exigencias de la legislación fiscal y social aplicable;
- ser identificables y controlables.

Los procedimientos de contabilidad y de control interno de los beneficiarios deberán permitir una asociación directa entre los costes y los ingresos declarados en virtud de la acción y los estados contables y documentos justificativos correspondientes.»

f) *Decisiones ejecutivas*

- 17 El artículo II.19.5 de los acuerdos de subvención prescribía lo siguiente:

«Los beneficiarios serán informados del hecho de que, en virtud del artículo 256 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión podrá formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados en una decisión que constituirá título ejecutivo. Esta decisión podrá ser recurrida ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.»

g) *Controles y auditorías*

- 18 El artículo II.20 de los acuerdos de subvención preceptuaba en sus partes pertinentes lo siguiente:

«II.20.1

El coordinador se compromete a aportar todos los datos concretos solicitados por la Comisión o por cualquier otro organismo externo designado por ésta a fin de comprobar la correcta ejecución de la acción y de las disposiciones del acuerdo. Cuando la Comisión lo considere oportuno, podrá pedir que tal información sea aportada directamente por alguno de los beneficiarios.

II.20.2 Los beneficiarios tendrán a disposición de la Comisión todos los documentos originales, especialmente los de carácter contable y fiscal, o, en casos excepcionales debidamente justificados, las copias certificadas de los documentos originales relativos al acuerdo de subvención, conservados en cualquier soporte idóneo que garantice su integridad conforme a la legislación nacional aplicable, durante un período de cinco años a partir de la fecha de pago del saldo a que se refiere el artículo I.5.

II.20.3 Los beneficiarios aceptan que la Comisión, bien directamente a través de sus agentes o bien por mediación de cualquier otro organismo externo que haya designado a tal efecto, pueda realizar una auditoría sobre la utilización que se hace de la subvención. Estas auditorías pueden tener lugar a lo largo de todo el período de ejecución del acuerdo hasta el pago del saldo, así como durante un período de cinco años a partir de la fecha de pago del saldo. Cuando proceda, los resultados de estas auditorías podrán derivar en decisiones de recuperación por la Comisión.

II.20.4 Los beneficiarios se comprometen a que el personal de la Comisión y las personas externas designadas por ésta tengan un derecho de acceso adecuado a los lugares y dependencias donde se realice la acción, así como a toda la información necesaria, inclusive en formato electrónico, para llevar a cabo las auditorías [...]».

B. Sobre la ejecución de los acuerdos de subvención

1. Acuerdo de subvención A

- 19 El 19 de febrero de 2009, la Comisión efectuó un pago de prefinanciación por importe de 121 100 euros en favor del consorcio con el que se había celebrado el acuerdo de subvención A por mediación de la demandante. La acción de que se trata finalizó el 10 de abril de 2010. El informe final relativo a dicha acción fue remitido a la Comisión el 9 de junio de 2010. Mediante escrito de 26 de julio de 2010, la Comisión solicitó a la demandante una serie de documentos justificativos de los gastos declarados por ésta. El 25 de noviembre de 2010, la demandante presentó un informe final modificado. Mediante escrito de 17 de diciembre de 2010, la Comisión informó a la demandante de que, tras la presentación por esta última de los documentos adicionales, iba a proceder al pago del saldo, que ascendía a 17 557,97 euros. De ello se infiere que la contribución financiera total de la Unión Europea para la realización de esta acción se elevaba, en ese momento, a 138 657,97 euros, montante correspondiente al 79,8 % de los gastos subvencionables declarados.

2. Acuerdo de subvención B

- 20 El 19 de febrero de 2009, la Comisión efectuó un pago de prefinanciación por importe de 135 800 euros en favor del consorcio con el que se había celebrado el acuerdo de subvención B por mediación de la demandante. La acción de que se trata finalizó el 9 de junio de 2010. El informe final relativo a dicha acción se presentó a la Comisión el 4 de agosto de 2010. Mediante escrito de

30 de agosto de 2010, la Comisión informó a la demandante de su intención de recuperar la cantidad de 121 802,84 euros. El 27 de octubre de 2010, la demandante presentó un informe final modificado. El 10 de enero de 2011, la demandante aportó nuevos datos relativos a los costes subvencionables soportados. Mediante escrito de 7 de febrero de 2011, la Comisión informó a la demandante de la adopción de una orden de recuperación de la cantidad de 6 236,38 euros. Cabe colegir de ello que la contribución financiera total de la Unión para la realización de esta acción ascendía, en ese momento, a 129 563,62 euros.

3. Acuerdo de subvención C

- 21 El 19 de febrero de 2009, la Comisión efectuó un pago de prefinanciación por importe de 135 100 euros en favor del consorcio con el que se había celebrado el acuerdo de subvención C por mediación de la demandante. La acción de que se trata finalizó el 9 de junio de 2010. El informe final relativo a dicha acción se comunicó a la Comisión el 21 de julio de 2010. Mediante escrito de 24 de agosto de 2010, la Comisión informó a la demandante de su intención de recuperar la cantidad de 49 960,11 euros. El 19 de octubre de 2010, la demandante presentó un informe final modificado. Mediante escrito de 14 de diciembre de 2010, la Comisión informó a la demandante de que, tras la presentación por ésta de los documentos adicionales, iba a proceder al pago del saldo, que ascendía a 27 484,33 euros. De lo anterior se deduce que la contribución financiera total de la Unión para la realización de esta acción se elevaba, en ese momento, a 162 584,33 euros.

C. Sobre el procedimiento de auditoría

- 22 Mediante escrito de 22 de junio de 2011, la Comisión informó a la demandante de su decisión de realizar una auditoría de las acciones de que se trata, en aplicación del artículo II.20 de los acuerdos de subvención. La auditoría sería efectuada por una sociedad de auditoría externa a la Comisión.
- 23 La auditoría se llevó a cabo entre el 17 y el 26 de julio de 2011 en las oficinas de la demandante en Roma (Italia).
- 24 El 23 de noviembre de 2011, los auditores comunicaron a la demandante tres borradores iniciales de informes de auditoría, uno por cada acción, en los que concluían que debía rechazarse una parte considerable de los costes declarados por no ser subvencionables. La demandante, mediante escrito de 22 de diciembre de 2011, impugnó el contenido de esos borradores iniciales de informes de auditoría.
- 25 El 25 de enero de 2012, los auditores comunicaron a la demandante tres borradores revisados de informes de auditoría, en los que mantenían, en lo sustancial, sus conclusiones relativas al rechazo de una parte considerable de los costes declarados por no ser subvencionables (en lo sucesivo, «borradores revisados de informes de auditoría»). La demandante, mediante escrito de 15 de febrero de 2012, impugnó el contenido de los borradores revisados de informes de auditoría.
- 26 El 26 de abril de 2012, los auditores remitieron a la Comisión los informes finales de auditoría.
- 27 Mediante tres escritos fechados el 10 de junio de 2013, la Comisión comunicó a la demandante los informes finales de auditoría relativos a las acciones de que se trata y la informó de que aprobaba las conclusiones y recomendaciones de tales informes.
- 28 El informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención A concluía que, de los costes declarados por la demandante, los que no eran subvencionables ascendían a 116 610,49 euros. Los auditores indicaron igualmente que existía el riesgo de que algunos días facturados en el marco de dicha acción respecto a los servicios prestados por uno de los peritos empleados por la demandante, que era también uno de sus dos copropietarios (en lo sucesivo, «perito X»), pudieran referirse, en realidad, a actividades relativas a otras acciones. Los gastos afectados por ese

riesgo ascendían a 9 418,75 euros y los auditores formularon una reserva atinente a su carácter subvencionable. Los auditores habían solicitado a la demandante que les aportara extractos de los informes financieros presentados en el marco de otras acciones a fin de disipar las dudas relativas a la realidad de estos costes declarados por el mencionado perito, pero la demandante se negó por considerar que la información solicitada quedaba fuera del ámbito de la auditoría.

- 29 El informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención B concluía que, de los costes declarados por la demandante, los que no eran subvencionables ascendían a 196 687,61 euros. Los auditores señalaron asimismo que existía el riesgo de que algunos días facturados en el marco de dicha acción respecto a los servicios prestados por dos peritos empleados por la demandante, que eran al mismo tiempo sus dos copropietarios (en lo sucesivo, «peritos X e Y»), pudieran referirse, en realidad, a actividades relativas a otras acciones y haber sido incluidos en los informes financieros de esas otras acciones. Los gastos afectados por ese riesgo se elevaban a 9 923,68 euros y los auditores formularon una reserva atinente a su carácter subvencionable. Los auditores se habían encontrado también con la negativa de la demandante a aportarles la documentación supuestamente pertinente para poder confirmar el carácter subvencionable de estos costes, debido a que tal documentación quedaba fuera del ámbito de la auditoría.
- 30 El informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C concluía que, de los costes declarados por la demandante, los que no eran subvencionables ascendían a 43 190,57 euros. Los auditores indicaron que otros costes adicionales de un montante de 44 270,22 euros podían considerarse también no subvencionables a causa del mismo riesgo que el identificado en el marco de la auditoría relativa a dicha acción y formularon una reserva respecto a ellos. Los auditores se habían encontrado igualmente con la negativa de la demandante a aportarles la documentación supuestamente pertinente, como sucedió en el contexto de las auditorías de las acciones contempladas por los acuerdos de subvención A y B.
- 31 En los escritos de 10 de junio de 2013, la Comisión informó a la demandante de que las cantidades que debían recuperarse ascendían a 62 649,47 euros respecto a la acción contemplada por el acuerdo de subvención A, 78 991,12 euros respecto a la acción contemplada por el acuerdo de subvención B y 52 634,75 euros respecto a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C. En el marco del cálculo de estos importes, dicha institución consideró igualmente no subvencionables los costes en relación con los cuales los auditores habían formulado una reserva atinente a su carácter subvencionable, a saber, los costes de 9 418,75 euros respecto a la primera acción, 9 923,68 euros respecto a la segunda acción y 44 270,22 euros respecto a la tercera acción. Indicó, a propósito de estos costes, que podían, en definitiva, ser considerados subvencionables siempre que la demandante presentara la documentación requerida por los auditores el 10 de julio de 2013 a más tardar y que se aceptara tal documentación. En sus escritos de 10 de junio de 2013, también informó a la demandante de que le enviaría en el plazo de un mes notas de adeudo y de que podía recuperar las cantidades adeudadas, más los intereses, en su caso, por compensación o mediante ejecución forzosa. Por último, en esos escritos, presentó sus excusas por la transmisión tardía de los informes finales de auditoría.
- 32 Mediante escrito de 9 de julio de 2013, la demandante cuestionó las conclusiones de los informes finales de auditoría y sostuvo que las órdenes de recuperación de la Comisión eran nulas por haberse adoptado más de dos años después de finalizar el procedimiento de auditoría. Solicitó asimismo un encuentro con los servicios competentes de la Comisión.
- 33 Mediante correo electrónico de 6 de agosto de 2013, la Comisión informó a la demandante de que podía mantenerse un encuentro en septiembre de 2013.
- 34 El 30 de septiembre de 2013 tuvo lugar una conferencia telefónica entre los servicios competentes de la Comisión y la demandante y se acordó que esta última dispusiera de un tiempo adicional para examinar las constataciones de los auditores.

- 35 Mediante escrito de 7 de octubre de 2013, la demandante formuló observaciones adicionales sobre la auditoría de las acciones de que se trata. Afirmaba que tal auditoría era nula y que debían rechazarse las órdenes de recuperación de la Comisión porque la metodología de auditoría seguida no se había determinado de común acuerdo, porque los informes finales de auditoría y las órdenes de recuperación se le habían comunicado con retraso y porque las consideraciones de los auditores se basaban en suposiciones erróneas. Sostenía asimismo que, según su análisis de los costes subvencionables soportados en la ejecución de dichas acciones, la Comisión le adeudaba la cantidad de 49 172,52 euros y explicaba las modalidades de cálculo de esta cantidad.
- 36 Mediante escrito de 16 de octubre de 2013, la Comisión constató que la demandante, en su escrito de 7 de octubre de 2013, no había aportado pruebas que acreditaran el carácter subvencionable de los costes rechazados. Por ello, dicha institución comunicó a la demandante las notas de adeudo n.ºs 3241311168, 3241311170 y 3241311175, pagaderas hasta el 29 de noviembre de 2013, por los siguientes importes: 62 649,47 euros respecto a la acción contemplada por el acuerdo de subvención A, 78 991,12 euros respecto a la acción contemplada por el acuerdo de subvención B y 52 634,75 euros respecto a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C. Las notas de adeudo precisaban que, en caso de impago en la fecha límite, las cantidades adeudadas se verían incrementadas con los intereses de demora.
- 37 Mediante escrito de 13 de noviembre de 2013, la demandante cuestionó el contenido del escrito de la Comisión de 16 de octubre de 2013 así como las notas de adeudo adjuntas a este escrito y solicitó un nuevo encuentro con la Comisión. Por otro lado, adjuntó a su escrito una factura *pro forma* relativa a la cantidad de 64 436,38 euros y dos notas de crédito relativas a los importes de 3 663,21 euros y de 11 600,75 euros, respectivamente.
- 38 Mediante escrito de 6 de diciembre de 2013, la Comisión informó a la demandante de que se habían incoado los procedimientos de cobro de las cantidades adeudadas y de que el procedimiento contradictorio había finalizado. Por otro lado, dicha institución confirmó que los títulos de crédito frente a la demandante se caracterizaban ya por su certeza y exigibilidad en el sentido del artículo 81 del Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO 2012, L 362, p. 1). Informó asimismo a la demandante de los medios de impugnación judicial de que ésta disponía e indicó que no era necesario un nuevo encuentro con sus servicios.
- 39 La Comisión envió escritos en los que recordaba tales extremos el 16 de diciembre de 2013 y escritos de requerimiento el 26 de febrero de 2014.
- 40 Entretanto, el 21 de enero de 2014, se celebró una reunión entre los servicios de la Comisión y la demandante.
- 41 El 27 de junio de 2014, la Comisión, sobre la base del artículo 299 TFUE y del artículo 79, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), adoptó la Decisión C(2014) 4485 final, relativa a la recuperación de la cantidad de 194 275,34 euros, como capital adeudado por la demandante en ejecución de los acuerdos de subvención, incrementada en 3 236 euros en concepto de intereses de demora hasta el 30 de abril de 2014 y en un importe adicional de 21,30 euros por cada día de retraso a partir del 1 de mayo de 2014 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 42 El artículo 4 de la Decisión impugnada precisaba, en particular, que ésta constituía título ejecutivo, en el sentido del artículo 299 TFUE, párrafo primero.

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

- 43 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 30 de agosto de 2014, la demandante interpuso el presente recurso.
- 44 La fase escrita del procedimiento concluyó tras la presentación de la dúplica el 6 de mayo de 2015.
- 45 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de enero de 2016, la demandante presentó una demanda de medidas provisionales. Mediante auto de 22 de enero de 2016, en virtud del artículo 157, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, el Presidente del Tribunal ordenó la suspensión provisional de la ejecución forzosa de la Decisión impugnada hasta la adopción del auto mediante el que se resolviera definitivamente la demanda presentada por la demandante. Esta demanda fue desestimada definitivamente por auto del Presidente del Tribunal de 7 de abril de 2016 y se reservó la decisión sobre las costas.
- 46 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera), en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló por escrito, el 12 de julio de 2016, varias preguntas a las partes, a las que éstas respondieron en el plazo fijado.
- 47 A propuesta de la Sala Primera, el Tribunal decidió, el 14 de septiembre de 2016, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.
- 48 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera ampliada) decidió, el 16 de septiembre de 2016, iniciar la fase oral del procedimiento.
- 49 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera ampliada), el 6 de octubre de 2016, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló por escrito varias preguntas a las partes y requirió la presentación de determinados documentos. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado por el Tribunal en el plazo señalado.
- 50 En la vista de 23 de noviembre de 2016 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal.
- 51 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Ordene a la Comisión el pago inmediato del saldo que aún se le adeuda en virtud de los acuerdos de subvención por importe de 49 172,52 euros.
 - Ordene a la Comisión el pago inmediato de una indemnización por daños y perjuicios a causa del menoscabo de su reputación y del tiempo empleado por su personal para defender sus intereses en el marco de los procedimientos administrativo y judicial.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 52 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Desestime las solicitudes de pago del saldo restante adeudado y de la indemnización por daños y perjuicios por ser inadmisibles y, en cualquier caso, infundadas.

- Condene en costas a la demandante.

III. Fundamentos de Derecho

A. Sobre la admisibilidad

1. Sobre la admisibilidad de la segunda pretensión de la demandante

- 53 La Comisión, en la fase escrita del procedimiento, propuso una excepción de inadmisibilidad en relación con la segunda pretensión de la demandante debido a que el pago del saldo restante supuestamente adeudado en virtud de los acuerdos de subvención no estaba incluido en el ámbito del presente recurso, que, en su opinión, es un recurso de anulación. Por otro lado, arguye que, conforme a reiterada jurisprudencia, no corresponde al Tribunal dirigir órdenes conminatorias a las instituciones o sustituir a éstas en el marco del control de legalidad que ejerce.
- 54 La demandante no respondió a esta excepción de inadmisibilidad en la fase escrita del procedimiento.
- 55 Cabe recordar que, en el contexto de su segunda pretensión, la demandante solicita al Tribunal que ordene a la Comisión el pago inmediato del saldo que aún se le debe en virtud de los acuerdos de subvención por importe de 49 172,52 euros.
- 56 La admisibilidad de esta pretensión depende de la naturaleza jurídica del presente recurso. En efecto, si resulta que se trata de un recurso de anulación interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, la referida pretensión es inadmisibile por cuanto, conforme a reiterada jurisprudencia, no es competencia del juez de la Unión dirigir órdenes conminatorias a las instituciones ni colocarse en el lugar de estas últimas en el marco del control de la legalidad que ejerce, sino que incumbe a la administración interesada adoptar las medidas que lleva consigo la ejecución de una sentencia dictada en el marco de un recurso de anulación (véase la sentencia de 17 de junio de 2010, CEVA/Comisión, T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 57 En el presente asunto, la demandante indicó en el escrito de interposición del recurso, bajo el epígrafe «Tipo de recurso», que el recurso interpuesto era un recurso de anulación.
- 58 No obstante, la demandante, en su respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, precisó que debía entenderse que el presente recurso se basaba no sólo en el artículo 263 TFUE, que constituiría la base jurídica de la primera pretensión, sino también en el artículo 272 TFUE, que constituiría la base jurídica de la segunda pretensión, e invocó en apoyo de su alegación la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión (T-216/12, EU:T:2015:746). La Comisión, en su respuesta a la misma pregunta escrita formulada por el Tribunal, indicó igualmente que, en su consideración, el presente recurso se basaba, en realidad, tanto en el artículo 263 TFUE como en el artículo 272 TFUE y que este doble fundamento jurídico del recurso era conforme con la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión (T-216/12, EU:T:2015:746).
- 59 Procede recordar que, en el apartado 55 de la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión (T-216/12, EU:T:2015:746), el Tribunal señaló que el recurso en cuestión, a pesar de su fundamento explícito en el artículo 263 TFUE, tenía en realidad un doble objeto, consistente en obtener no sólo la anulación de la resolución impugnada en ese asunto, sino también que el Tribunal declarara que la Comisión no poseía el crédito contractual controvertido. Partiendo de las premisas de que, por una parte, en el marco de un recurso de anulación el juez de la Unión no tiene competencia para conocer de las acciones declarativas y de que, por otra parte, el contrato de que se trataba en ese asunto contenía una cláusula compromisoria

a efectos del artículo 272 TFUE, el Tribunal comprobó, en el apartado 57 de la citada sentencia, si cabía recalificar parcialmente el recurso como recurso interpuesto tanto sobre la base del artículo 263 TFUE, que perseguía la anulación de la resolución impugnada en ese asunto, como sobre la base del artículo 272 TFUE, que perseguía que se declarara que la Comisión no poseía el crédito contractual controvertido.

- 60 En el apartado 60 de la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión (T-216/12, EU:T:2015:746), el Tribunal precisó que la modificación de la calificación del recurso de anulación era posible, sin afectar al derecho de defensa de la institución demandada, en el supuesto de que, por un lado, la voluntad expresa de la parte demandante no se opusiera a ello y de que, por otro, al menos un motivo basado en la violación de las normas que regulan la relación contractual de que se trata se invocara en la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991.
- 61 En el presente asunto, habida cuenta de las respuestas de las partes a la pregunta escrita del Tribunal (véase el anterior apartado 58), del contenido de la segunda pretensión de la demandante que demuestra la existencia de un litigio de naturaleza contractual y del hecho de que dicha pretensión se basa en motivos y alegaciones atinentes a la violación por parte de la Comisión de los acuerdos de subvención, procede recalificar parcialmente el presente recurso como recurso interpuesto tanto sobre la base del artículo 263 TFUE, que persigue la anulación de la Decisión impugnada, como sobre la base del artículo 272 TFUE, con objeto, en particular, de que el Tribunal ordene a la Comisión el pago inmediato del saldo restante adeudado a la demandante en virtud de los acuerdos de subvención por importe de 49 172,52 euros.
- 62 En vista de la recalificación parcial efectuada, debe concluirse que la segunda pretensión de la demandante se fundamenta en una base legal adecuada, a saber, el artículo 272 TFUE. En efecto, esta disposición erige al juez de la Unión en juez de plena jurisdicción, permitiéndole, por oposición al juez de la legalidad que conoce sobre la base del artículo 263 TFUE, conocer de todo tipo de acción en virtud de una cláusula compromisoria (véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-216/12, EU:T:2015:746, apartado 57 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, esta pretensión es admisible.

2. Sobre la admisibilidad de la tercera pretensión de la demandante

- 63 La Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad respecto a la tercera pretensión de la demandante debido, en particular, a que no satisface los requisitos establecidos en el artículo 44, apartado 1, letras c) y d), del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.
- 64 La demandante no respondió a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.
- 65 El Tribunal recuerda que, en virtud del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, que era aplicable en el momento de interponerse el presente recurso, la demanda debe indicar la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados.
- 66 Para cumplir estos requisitos, toda demanda que tenga por objeto la reparación de los daños supuestamente causados por una institución de la Unión deberá contener los elementos que permitan identificar el comportamiento que el demandante reprocha a la institución, las razones por las que estima que existe una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y el alcance de dicho perjuicio (véase la sentencia de 15 de junio de 1999, Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas, T-277/97, EU:T:1999:124, apartado 30 y jurisprudencia citada).

- 67 En el presente asunto, la tercera pretensión de la demandante, relativa a la concesión de una indemnización por daños y perjuicios, no se basa en ninguna argumentación, habiéndose limitado la demandante a indicar que solicitaba una indemnización por daños y perjuicios «a causa del menoscabo de su reputación internacional y del tiempo empleado por su personal experimentado para defender un asunto sin fundamento». Ahora bien, estas alegaciones no cumplen ninguno de los tres requisitos expuestos en el apartado precedente. En consecuencia, debe declararse inadmisibile esta pretensión.

B. Sobre el fondo

1. *Observaciones preliminares*

- 68 Ha de recordarse que, a raíz de la recalificación parcial del presente recurso, corresponde al Tribunal examinar, por un lado, la pretensión basada en el artículo 263 TFUE de que se anule la Decisión impugnada, que constituye la primera pretensión de la demandante, y, por otro lado, la pretensión basada en el artículo 272 TFUE de que se condene a la Comisión a pagar a la demandante el saldo que aún se le adeuda en virtud de los acuerdos de subvención por importe de 49 172,52 euros, que constituye la segunda pretensión (véase el anterior apartado 61).
- 69 En apoyo del recurso, la demandante invoca cinco motivos. El primero de ellos se basa en el hecho de que las normas de auditoría aplicadas por los auditores no fueron objeto de acuerdo entre las partes en ningún momento. El segundo motivo se basa en un retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría y en la mala gestión, en general, de las acciones de que se trata por parte de la Comisión. El tercer motivo se basa en que la Comisión incumplió su obligación de afrontar la carga de la prueba que le incumbía. El cuarto motivo se basa en errores que figuran en los informes finales de auditoría. Y el quinto motivo, invocado por primera vez en la réplica, se basa en la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada.
- 70 A este respecto, es oportuno recordar que, cuando conozca de un recurso de anulación sobre la base de lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, el juez de la Unión deberá apreciar la legalidad del acto impugnado a la vista del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación y, por tanto, del Derecho de la Unión. En cambio, en un recurso interpuesto sobre la base del artículo 272 TFUE, el demandante sólo puede invocar frente a la institución en cuestión las violaciones de estipulaciones contractuales o del Derecho aplicable al contrato (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2012, *Applied Microengineering/Comisión*, T-387/09, EU:T:2012:501, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 71 De lo anterior se infiere que, en el caso presente, en lo que atañe a la pretensión de anulación de la Decisión impugnada, el Tribunal, actuando como juez de la legalidad, sólo puede examinar los motivos y alegaciones de la demandante que se proponen cuestionar la legalidad de la Decisión impugnada a la luz del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación, en el sentido del artículo 263 TFUE. En cambio, en lo concerniente a la segunda pretensión de la demandante, relativa, en lo esencial, a un litigio de naturaleza contractual, el Tribunal, actuando como juez del contrato, sólo puede examinar los motivos y alegaciones referentes a violaciones de los acuerdos de subvención o del Derecho aplicable a éstos. Por consiguiente, en este momento, procede examinar sucesivamente los motivos formulados por la demandante a fin de determinar la pretensión a que se refieren.
- 72 En el marco del primer motivo, la demandante alega esencialmente que los auditores aplicaron normas de auditoría que no se habían estipulado en los acuerdos de subvención y que, por tanto, no habían sido objeto de acuerdo entre las partes. Arguye que, con este fundamento, la Decisión impugnada debe anularse. La demandante aduce asimismo que, en este contexto, la Decisión impugnada infringió el artículo 126, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero, a cuyo tenor los gastos subvencionables

deben constar en la contabilidad del beneficiario e inscribirse de acuerdo con las normas contables aplicables del país en el que el beneficiario esté establecido y de conformidad con las prácticas contables habituales del beneficiario en materia de gastos.

- 73 Es preciso señalar que este motivo y las alegaciones correspondientes se refieren, en realidad, a la ejecución de los acuerdos de subvención en lo relativo a la determinación de las obligaciones financieras de las partes contratantes e implican el examen por parte del Tribunal de las disposiciones de dichos acuerdos de subvención y del Derecho aplicable a los mismos. De ello se deduce que este motivo debe considerarse invocado en apoyo de la segunda pretensión de la demandante.
- 74 Por lo que se refiere al segundo motivo, ha de indicarse, con carácter liminar, que su título es del siguiente tenor: «La Decisión litigiosa debe anularse porque la Comisión retrasó excesivamente la comunicación de los informes finales de auditoría y de las órdenes de recuperación subsiguientes». En el marco de este motivo, la demandante formula dos objeciones. Respecto a la primera objeción, invoca el retraso excesivo con el que se le comunicaron los informes finales de auditoría y sostiene que tal retraso constituye una violación del principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En cuanto a la segunda objeción, reprocha a la Comisión el haber gestionado mal, en general, las acciones de que se trata. Invoca, como indicios de esta mala gestión, la falta de comunicación de la Comisión, por lo que a ella respecta, durante el desarrollo de esas acciones, la revisión subsiguiente de la guía para los solicitantes de subvenciones, que a su juicio contiene ahora mucha más información acerca de los costes subvencionables, y el hecho de que los acuerdos de subvención contienen diversos errores de redacción.
- 75 Respecto a la primera objeción del segundo motivo, debe considerarse que se ha formulado en apoyo de la segunda pretensión en la medida en que la demandante sostiene que el retraso en la comunicación de los informes finales de auditoría era excesivo. En efecto, como la realización de auditorías se prevé expresamente en el artículo II.20 de los acuerdos de subvención, este retraso que se alega guarda relación con la ejecución de los acuerdos de subvención. Al mismo tiempo, habida cuenta del título del motivo y dado que la demandante invoca expresamente la violación del principio de buena administración, esto es, de un principio general del Derecho que regula la acción administrativa de una institución, debe considerarse igualmente que esta objeción se ha formulado en apoyo de la primera pretensión relativa a la anulación de la Decisión impugnada por cuanto la demandante sostiene que el retraso en la comunicación de los informes finales de auditoría afectó a su capacidad de defenderse efectivamente en el procedimiento administrativo de cobro que dio lugar a la adopción de la Decisión impugnada.
- 76 En cuanto a la segunda objeción del presente motivo, debe considerarse que se ha formulado en apoyo de la segunda pretensión en la medida en que se refiere al comportamiento de la Comisión en el marco de la ejecución de los acuerdos de subvención.
- 77 En el contexto del tercer motivo, la demandante reprocha a los auditores —y consecuentemente a la Comisión, que adoptó los informes finales de auditoría— que no afrontaran la carga de la prueba que les incumbía. Este motivo se refiere al litigio contractual entre las partes e implica el examen, por el Tribunal, de los acuerdos de subvención y del Derecho aplicable a éstos. Por consiguiente, debe considerarse que dicho motivo se ha formulado en apoyo de la segunda pretensión de la demandante.
- 78 En el marco del cuarto motivo, la demandante invoca una serie de errores que figuran en los informes finales de auditoría. Este motivo se refiere, también, al litigio contractual entre las partes e implica el examen, por el Tribunal, de los acuerdos de subvención y del Derecho aplicable a éstos. De lo anterior se deduce que debe considerarse que dicho motivo se ha formulado en apoyo de la segunda pretensión de la demandante.

- 79 En lo referente, por último, al quinto motivo, debe considerarse evidentemente que se ha formulado en apoyo de la primera pretensión de la demandante, en la medida en que se basa en la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada.
- 80 Una vez determinada la pretensión a que se refieren los motivos invocados por la demandante, procede continuar con el examen, en cuanto al fondo, de las pretensiones primera y segunda de ésta. Ha de examinarse antes de nada la segunda pretensión. En efecto, la Decisión impugnada, cuya anulación constituye la primera pretensión, hace que sea ejecutivo el crédito contractual que supuestamente posee la Comisión frente a la demandante. Pues bien, en el marco de la segunda pretensión, el Tribunal debe pronunciarse sobre la existencia y la cuantía de este crédito contractual. En la medida en que la base fáctica de la Decisión impugnada relativa a la existencia y a la cuantía del crédito contractual se examina en el marco de la segunda pretensión, se colige, por una parte, que el examen de esta pretensión debe preceder al examen de la primera pretensión y, por otra, que las apreciaciones efectuadas por el Tribunal en el ámbito del examen de la segunda pretensión deben tenerse en cuenta a efectos del control de la legalidad de la Decisión impugnada, en el marco del examen de la primera pretensión (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-216/12, EU:T:2015:746, apartado 72, y de 9 de noviembre de 2016, Trivisio Prototyping/Comisión, T-184/15, no publicada, EU:T:2016:652, apartados 65 y 119).

2. Sobre la segunda pretensión

- 81 Conviene recordar que los motivos que han de considerarse formulados en apoyo de la segunda pretensión de la demandante son los motivos primero, segundo, tercero y cuarto. Procede comenzar por el examen del tercer motivo, continuar con el examen de los motivos cuarto y primero, y terminar con el examen del segundo motivo. Con carácter previo, es obligado realizar precisiones relativas a la competencia del Tribunal y al Derecho a la luz del cual deben examinarse los citados motivos.

a) *Observaciones preliminares*

1) *Sobre la competencia del Tribunal*

- 82 Con carácter preliminar, procede recordar que, a tenor del artículo 272 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Unión o por su cuenta. Conforme al artículo 256 TFUE, apartado 1, el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en el artículo 272 TFUE.
- 83 En el presente asunto, el artículo I.9, párrafo segundo, de los acuerdos de subvención está redactado de manera suficientemente laxa como para conferir al Tribunal competencia para conocer de la segunda pretensión de la demandante. Por lo demás, las partes no cuestionan esta competencia del Tribunal.

2) *Sobre el Derecho aplicable al litigio*

- 84 Al conocer de un asunto en virtud de una cláusula compromisoria con arreglo al artículo 272 TFUE, el Tribunal debe resolver el litigio conforme al Derecho material aplicable al contrato (sentencia de 4 de febrero de 2016, Isotis/Comisión, T-562/13, no publicada, EU:T:2016:63, apartado 51).
- 85 En el caso de autos, del artículo I.9, párrafo primero, de los acuerdos de subvención se desprende que el Derecho material aplicable a éstos es, con carácter principal, el Derecho de la Unión y, con carácter subsidiario, el Derecho belga relativo a las subvenciones. A este último respecto, ha de señalarse que,

en la medida en que las subvenciones que son objeto de los acuerdos de subvención son subvenciones financiadas por el presupuesto de la Unión y concedidas por la Comisión, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las normas específicas de Derecho belga que regulan las subvenciones otorgadas por entidades administrativas belgas. Por tanto, las normas supletorias aplicables en este caso sólo pueden ser las normas belgas del Derecho común de contratos y obligaciones, que pueden paliar la eventual inexistencia de tales normas a nivel de la Unión.

- 86 El artículo 1134 del Código Civil belga establece, en su párrafo primero, que «los contratos válidamente celebrados tienen fuerza de ley entre las partes contratantes» y, en su párrafo segundo, que «sólo pueden ser resueltos de mutuo acuerdo o por las causas que la ley prevé».
- 87 El artículo 1134, párrafo tercero, del Código Civil belga preceptúa asimismo que los contratos deben ejecutarse de buena fe. El artículo 1135 del citado Código prescribe que «los contratos obligan no sólo a lo que en ellos se establece, sino a todas las consecuencias que para la obligación, habida cuenta de su naturaleza, se deriven de la equidad, de los usos o de la ley». Así pues, este artículo refleja también el principio de cumplimiento de buena fe de los contratos.
- 88 El artículo 1156 del Código Civil belga ilustra la aplicación de este principio en la interpretación de los contratos. En efecto, dispone que, «en los contratos, es preciso indagar cuál ha sido la intención común de las partes contratantes, y no considerar únicamente el sentido literal de los términos».
- 89 Cuando se suscita un litigio relativo al cumplimiento de un contrato, la carga de la prueba viene regulada por las disposiciones del artículo 1315 del Código Civil belga, a tenor del cual quien exija el cumplimiento de una obligación debe acreditarla. A la inversa, quien afirme estar liberado de su cumplimiento debe demostrar el pago o el hecho que genera la extinción de su obligación.
- 90 Se ha de precisar también que el Reglamento de Procedimiento regula el procedimiento correspondiente al examen de la segunda pretensión en cuyo marco interviene el Tribunal como juez del contrato, conforme al principio jurídico generalmente admitido según el cual todo órgano jurisdiccional aplica sus propias normas procesales (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2012, *Insula/Comisión*, T-246/09, no publicada, EU:T:2012:287, apartado 88 y jurisprudencia citada).

b) Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento por parte de la Comisión de su obligación de afrontar la carga de la prueba que le incumbía

- 91 En el marco del tercer motivo, la demandante sostiene que los auditores excluyeron muchos gastos sin aportar pruebas y recurriendo a meras inferencias. Ofrece como ejemplo de sus alegaciones las conclusiones de los auditores relativas a los gastos declarados respecto a las actividades del perito X en el marco de la acción contemplada por el acuerdo de subvención C. Deduce de ello que la Comisión, al aprobar tales conclusiones, infringió el principio fundamental y universal de la carga de la prueba, según el cual incumbe a la parte que formula una alegación respaldarla con elementos probatorios pertinentes.
- 92 La Comisión cuestiona la fundamentación del presente motivo.
- 93 Procede recordar que, según un principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión, ésta sólo puede subvencionar los gastos efectivamente realizados. De este principio deriva que la prueba de que un proyecto se ha realizado no basta al beneficiario de la ayuda para justificar la concesión de una subvención específica. Debe, además, probar que ha realizado los gastos declarados, con arreglo a los requisitos fijados para la concesión de la ayuda de que se trate, ya que sólo los gastos debidamente justificados pueden considerarse reembolsables. Su obligación de respetar los requisitos financieros establecidos constituye incluso uno de los compromisos esenciales y, por esta

razón, condiciona la atribución de la ayuda económica (véase la sentencia de 24 de octubre de 2014, Technische Universität Dresden/Comisión, T-29/11, EU:T:2014:912, apartado 71 y jurisprudencia citada).

- 94 El principio recordado en el apartado precedente está reflejado en las estipulaciones de los acuerdos de subvención relativas a las modalidades de concesión de la financiación. Así, ha de recordarse que, en virtud de los artículos I.6 y II.15.4 de dichos acuerdos, el coordinador debía en particular remitir a la Comisión, una vez finalizada la acción, un estado financiero final de los costes subvencionables en que se hubiera incurrido realmente y una relación recapitulativa completa de los ingresos y gastos de la acción, pudiendo la Comisión eventualmente solicitar la comunicación de información y de documentos suplementarios. Sobre la base de estos documentos contemplados en el artículo II.15.4 de los citados acuerdos la Comisión determina, conforme al artículo II.17 de éstos y sin perjuicio de la información posterior que se reciba en el marco de una auditoría realizada en virtud del artículo II.20 de los propios acuerdos, la cuantía definitiva de la subvención.
- 95 Procede recordar también que, en virtud del artículo II.20.3 de los acuerdos de subvención, la Comisión puede efectuar una auditoría sobre la utilización que se haga de la subvención y los resultados de esta auditoría podrán dar lugar a decisiones de recuperación por la Comisión. De otro lado, los artículos II.20.1 y II.20.4 de dichos acuerdos imponen a los beneficiarios de la subvención la obligación de aportar a la Comisión y a las personas autorizadas por ésta toda la información necesaria para verificar que la acción se ha ejecutado de conformidad con esos acuerdos.
- 96 El juez de la Unión ha considerado que las conclusiones finales de la auditoría y todos los elementos en que se basan deben analizarse como elementos de prueba a disposición de la Comisión en vista de una eventual acción de responsabilidad contractual ante el Tribunal (sentencia de 8 de septiembre de 2015, Amitié/Comisión, T-234/12, no publicada, EU:T:2015:601, apartado 136). Por analogía, ha de considerarse que, en el presente asunto, los informes finales de auditoría constituyen elementos de prueba en apoyo de las pretensiones de la Comisión relativas a la ejecución de los acuerdos de subvención.
- 97 A la luz de estos principios debe examinarse la objeción específica de la demandante relativa al rechazo de determinados gastos en relación con las actividades del perito X en el ámbito de la acción contemplada por el acuerdo de subvención C.
- 98 Del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C se desprende que los auditores, haciendo referencia a la descripción de las actividades de la demandante tal como figuraba en su sitio de Internet, constataron que el perito X había participado, el 13 de febrero de 2009, en una jornada de formación en Turquía en el marco de otra acción. No obstante, la demandante declaró que, durante esta misma jornada, el perito X había trabajado a tiempo completo para la acción contemplada por el acuerdo de subvención C. Los auditores rechazaron los costes correspondientes a esta jornada, que ascendían a 450 euros.
- 99 Del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C se desprende también que los auditores examinaron si el error que dio lugar a la facturación de la jornada del 13 de febrero de 2009 en virtud de dicha acción constituía un error aislado o afectaba igualmente a otras jornadas. Por consiguiente, solicitaron a la demandante que les transmitiera extractos de los informes financieros relativos a otras acciones ejecutadas por la demandante y, en particular, información sobre las personas implicadas y la distribución de su tiempo de trabajo, con el objetivo de verificar, mediante un ejercicio de comparación, la exactitud del número de horas facturadas por las personas implicadas en el marco de la acción contemplada por el acuerdo de subvención C. La demandante se negó a aportar la información solicitada por considerar que no estaba incluida en el ámbito de la auditoría en cuestión.

- 100 Al no transmitir la demandante la documentación solicitada, los auditores concluyeron que se veían en la imposibilidad de confirmar que el resto de los costes declarados relativos a las prestaciones del perito X, de una cuantía de 21 445,45 euros (y correspondiente a 39 días de trabajo declarados), se refería exclusivamente a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C. Por tanto, formularon una reserva en cuanto al carácter subvencionable de estos costes. Con el mismo fundamento, los auditores formularon una reserva respecto al carácter subvencionable de los costes declarados en lo relativo a las prestaciones realizadas por el perito Y por un montante de 22 824,77 euros. Así pues, los costes declarados que fueron objeto de una reserva por parte de los auditores ascendían a 44 270,22 euros.
- 101 Del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C se desprende asimismo que las referidas reservas formuladas por los auditores se veían corroboradas por los siguientes elementos. En primer lugar, los auditores señalaron que el 81 % de los honorarios correspondientes al año 2009 y el 100 % de los honorarios correspondientes al período comprendido entre los meses de enero y de junio de 2010, pagados a los dos copropietarios de la demandante, los peritos X e Y, se referían a sus prestaciones declaradas en el marco de las acciones de que se trata, a pesar de que durante estos períodos se estaban realizando otras acciones en las que participaba la demandante. En segundo lugar, constataron que el sistema de contabilidad de la demandante no permitía determinar qué costes de personal correspondían a qué acción. En tercer lugar, constataron que las relaciones detalladas de tiempo de trabajo facilitadas no presentaban de manera pormenorizada la actividad y las horas trabajadas por el personal o los peritos y que en ellas constaba únicamente el tiempo de trabajo imputado a la acción.
- 102 En su escrito de 10 de junio de 2013, mediante el que comunicaba el informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C, la Comisión indicó a la demandante que los costes por un total de 44 270,22 euros relativos a las prestaciones de los peritos X e Y, que habían sido objeto de una reserva por parte de los auditores, podían considerarse subvencionables si la demandante aportaba la documentación requerida por los auditores en el plazo de un mes. La demandante no facilitó tal documentación y esos costes fueron definitivamente rechazados por la Comisión, como costes no subvencionables.
- 103 Habida cuenta del principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión relativo a la carga de la prueba que incumbe al beneficiario de una subvención de la Unión (véase el anterior apartado 93), de la consideración que figura en el anterior apartado 96 y del hecho de que de los autos no se desprende ni se ha alegado que los auditores y la Comisión hayan actuado de mala fe, ha de concluirse que correspondía a la demandante, ante las constataciones concretas de los auditores, presentar elementos probatorios que acreditaran que los costes declarados relativos a las prestaciones de los peritos X e Y cumplían los requisitos de subvencionabilidad establecidos en el artículo II.14.1 de los acuerdos de subvención y, en particular, guardaban relación con el objeto de dichos acuerdos y eran necesarios para la realización de las acciones que éstos contemplaban.
- 104 Pues bien, es preciso constatar que la demandante no ha aportado ningún elemento probatorio de esa índole ni durante el procedimiento administrativo previo ni ante el Tribunal.
- 105 Ante el Tribunal, la demandante alega que las conclusiones de los auditores no estaban respaldadas por pruebas. A modo de ejemplo, la demandante se refiere al caso del perito X y sostiene que los auditores, a efectos de excluir la totalidad de los 40 días declarados por él, no estaban facultados para proceder por inferencia, basándose en el error cometido respecto a la jornada del 13 de febrero de 2009, sino que debían probar que cada uno de los 39 días restantes no correspondían exclusivamente a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C.
- 106 Esta argumentación debe rechazarse en la medida en que contraviene el reparto de la carga de la prueba tal como se define en este caso. Más específicamente, los auditores presentaron indicios concretos de la existencia de un riesgo de que los días de trabajo declarados respecto a los peritos X e

Y, en el marco de la acción contemplada por el acuerdo de subvención C, no cumplieran los requisitos de subvencionabilidad establecidos en el artículo II.14.1 de dicho acuerdo (véanse los anteriores apartados 98 a 101). Por tanto, correspondía a la demandante demostrar, con pruebas, que se habían cumplido tales requisitos de subvencionabilidad, cosa que no hizo. Por consiguiente, basándose en la presunción de no subvencionabilidad de los costes, presunción que se apoyaba en indicios concretos y que no fue enervada por elementos probatorios, la Comisión podía validar fundadamente la exclusión de todos los gastos correspondientes al trabajo de los peritos X e Y en el marco de esta acción (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2013, *Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Comisión*, T-171/08, no publicada, EU:T:2013:639, apartado 155 y jurisprudencia citada).

- 107 La demandante alega asimismo que, si hubiera de seguirse el razonamiento de los auditores y debieran rechazarse todos los días declarados respecto a los peritos X e Y, ello significaría que el trabajo realizado por la demandante habría sido interno y espontáneo, sin la implicación de ningún perito. Semejante conclusión sería paradójica, habida cuenta de la envergadura y de la calidad de ese trabajo.
- 108 Esta argumentación debe ser rechazada a la luz del principio expuesto en el anterior apartado 93, según el cual no basta con que el beneficiario de la subvención demuestre que un proyecto ha sido realizado para justificar la atribución de la subvención. El beneficiario debe, por añadidura, aportar la prueba de que ha realizado los gastos declarados conforme a los requisitos fijados para la concesión de la ayuda de que se trate, ya que sólo los gastos debidamente justificados pueden considerarse subvencionables. De ello se infiere que, en este caso, el hecho de que la acción contemplada por el acuerdo de subvención C haya sido realizada y con buenos resultados no es suficiente para la aceptación de los costes declarados respecto a los peritos X e Y como costes subvencionables. Es preciso además que se hayan cumplido los requisitos de subvencionabilidad establecidos concretamente en el artículo II.14.1 del citado acuerdo.
- 109 En la réplica, la demandante expone argumentos adicionales que también deben rechazarse sobre la base, en particular, de los principios relativos al reparto de la carga de la prueba en este caso.
- 110 Por lo que se refiere a la jornada del 13 de febrero de 2009, la demandante sostiene que la participación del perito X en la formación en Turquía no significaba que le resultara imposible trabajar en la acción contemplada por el acuerdo de subvención C en el transcurso de esa jornada. Esa participación tampoco significaba, según la demandante, que ésta no fuera capaz de llevar una contabilidad correcta.
- 111 La demandante añade que el perito X había firmado la relación detallada de tiempo de trabajo requerida en los documentos financieros finales y que se habían remitido a la Comisión facturas y justificantes de pago. Por tanto, se pregunta qué otras pruebas necesita la Comisión, habida cuenta asimismo de que el trabajo ha sido realizado.
- 112 Por otro lado, la demandante justifica su negativa a facilitar los documentos solicitados por los auditores alegando que no tenían ningún derecho a realizar una auditoría de todas sus cuentas y que su negativa a facilitar los documentos no puede justificar el rechazo de los costes como no subvencionables.
- 113 En lo que atañe, antes de nada, a la jornada del 13 de febrero de 2009, es oportuno recordar el hecho no cuestionado de que el perito X participaba, en el transcurso de esa jornada, en una formación en Turquía que no tenía ninguna relación con la acción contemplada por el acuerdo de subvención C y que, sin embargo, se habían declarado respecto a esta acción costes relacionados con las prestaciones de dicho perito en esa jornada, al haber indicado la demandante que el mencionado perito había trabajado a tiempo completo para esta acción en el transcurso de esa jornada. A la vista de este indicio concreto expuesto por los auditores, según el cual la imputación de tales costes al perito en cuestión en esa jornada no se correspondía con la realidad, incumbía a la demandante probar que,

efectivamente, el mismo perito había trabajado a tiempo completo para la acción de que se trate en el transcurso de la jornada en cuestión a pesar de que participaba, ese mismo día, en una formación en Turquía.

114 Ahora bien, la demandante no cumple con la carga de la prueba que le incumbe. En efecto, ha de constatar, en línea con lo señalado por los auditores, que las facturas y las relaciones detalladas de tiempo de trabajo invocadas por la demandante y aportadas al Tribunal en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento no permiten acreditar la realidad ni, por tanto, el carácter subvencionable de los costes declarados respecto al perito X. Las facturas presentadas indican únicamente la cantidad facturada por dicho perito a la demandante por un período de tiempo determinado sin precisar ni la acción de que se trata ni los trabajos efectuados por ese perito. Las relaciones detalladas de tiempo de trabajo facilitadas indican únicamente el tiempo de trabajo dedicado por el mismo perito a la acción de que se trata en un día determinado, sin proporcionar detalles acerca de las actividades del perito y del tiempo dedicado en el marco de cada actividad. De otro lado, la demandante no ha puesto en tela de juicio las constataciones de los auditores según las cuales, por una parte, existía un solapamiento entre varias acciones en las que participaba la demandante y, por otra, el sistema de contabilidad de ésta no permitía determinar qué costes de personal correspondían a qué acción (véase el anterior apartado 101). En estas circunstancias, procede concluir que la demandante no ha acreditado la realidad ni, por tanto, el carácter subvencionable de los costes declarados respecto al perito en cuestión en el marco de la acción contemplada por el acuerdo de subvención C, ni respecto a la jornada del 13 de febrero de 2009 ni respecto a los otros 39 días restantes.

115 En lo atinente, a continuación, a las alegaciones de la demandante relativas a su negativa a facilitar determinados documentos a los auditores (véase el anterior apartado 112), debe indicarse que éstos no solicitaron auditar las cuentas de la demandante, como esta última alega. Los auditores solicitaron examinar los informes financieros de otras acciones en las que participaba la demandante en paralelo a las tres acciones en cuestión, a fin de poder cruzar la información proporcionada por ella sobre el empleo de tiempo del perito X. Tal como señala la Comisión, el objetivo de los auditores era ofrecer una posibilidad a la demandante de demostrar la veracidad de sus declaraciones relativas a la acción contemplada por el acuerdo de subvención C, que era objeto de la auditoría, y no verificar su contabilidad general. Cabe colegir de ello que la argumentación de la demandante no es pertinente, puesto que se basa en una interpretación errónea de la solicitud de los auditores. En cualquier caso, esta argumentación no pone en entredicho la conclusión según la cual la demandante no cumplió con la carga de la prueba que le incumbía.

116 En atención a las consideraciones anteriores, procede desestimar el presente motivo.

c) Sobre el cuarto motivo, basado en errores que figuran en los informes finales de auditoría

117 La demandante alega que los informes finales de auditoría adolecían de una serie de errores procesales y materiales manifiestos. En este contexto, formula cinco objeciones que procede examinar sucesivamente.

118 La Comisión rebate estas objeciones.

1) Sobre el grado de conocimiento de los auditores

119 La demandante aduce que los auditores no tenían los conocimientos necesarios para cuestionar la calidad del trabajo y el carácter necesario de las actividades que había llevado a cabo y que, en esencia, a efectos de apreciar la necesidad de las horas declaradas, deberían haberse fiado del número de horas mencionadas en las propuestas que había presentado para obtener las subvenciones en cuestión.

- 120 Por otro lado, la demandante sostiene que, en determinados pasajes del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención A, los auditores indicaron que eran incapaces de formular conclusiones sobre la pertinencia de los costes respecto a las actividades relacionadas con esa acción. Según la demandante, el reconocimiento por parte de los auditores de su incapacidad para formular tales conclusiones constituye en sí mismo la demostración, *prima facie*, de que éstos no cumplieron con la carga de la prueba que les incumbía.
- 121 La argumentación de la demandante sobre el grado de conocimiento de los auditores debe rechazarse.
- 122 En lo que atañe a los conocimientos de los auditores, ningún elemento de los autos permite poner en duda que los mismos disponían de la cualificación necesaria para verificar el carácter subvencionable de los costes declarados por la demandante a la luz de las estipulaciones de los acuerdos de subvención. Además, la demandante sostiene erróneamente que los auditores debían fiarse del número de horas mencionadas en las propuestas que había presentado para obtener las subvenciones en cuestión. En efecto, basta con señalar que de la lectura conjunta de los artículos II.15.4 y II.17.1 de dichos acuerdos se desprende que la cuantía de la subvención sólo pasa a ser definitiva una vez que la Comisión ha aceptado los documentos presentados por la demandante en virtud del citado artículo II.15.4, sin perjuicio de la información obtenida posteriormente mediante una auditoría efectuada sobre la base del artículo II.20 de esos acuerdos. Así, resulta que las horas mencionadas en las propuestas presentadas por la demandante para obtener las tres subvenciones objeto de los acuerdos en cuestión constituían únicamente estimaciones que no suponen obstáculo alguno a un control del carácter subvencionable de los costes declarados por los auditores.
- 123 En cuanto a la argumentación de la demandante expuesta en el anterior apartado 120, ha de indicarse que, en varios pasajes de los informes finales de auditoría, los auditores concluyeron que eran incapaces de pronunciarse sobre el carácter subvencionable de los costes declarados por la demandante y que tal incapacidad se debía a que ésta no había aportado la información requerida ni demostrado, de esta manera, el carácter subvencionable de los costes declarados. De ello se infiere que la referida incapacidad de los auditores no se debía a su supuesta incompetencia y no demostraba que no se cumpliera con la carga de la prueba. En el marco del examen del tercer motivo, se ha considerado que correspondía esencialmente a la demandante, en las circunstancias del presente asunto, demostrar el carácter subvencionable de los costes declarados.
- 124 Así pues, debe desestimarse la primera objeción de la demandante.

2) Sobre las relaciones detalladas de tiempo de trabajo

- 125 La demandante alega que la Comisión incurrió en error al considerar que los peritos que habían trabajado para ella debían elaborar relaciones detalladas de tiempo de trabajo. A su juicio, los acuerdos de subvención no establecen tal requisito y no precisan el tipo de información que esas relaciones debían contener.
- 126 Esta objeción también debe desestimarse. Ciertamente, los acuerdos de subvención no imponen a la demandante la obligación de demostrar el carácter subvencionable de los costes declarados mediante relaciones detalladas de tiempo de trabajo elaboradas por el personal implicado en las acciones de que se trata. Dichos acuerdos estipulan no obstante, en su artículo II.14.1, que los costes declarados deben ser identificables y controlables, dejando a la demandante la elección de los medios de prueba. Tal como señala la Comisión acertadamente, las relaciones detalladas de tiempo de trabajo constituyen un medio para demostrar el carácter subvencionable de los costes.
- 127 Por otro lado, de los informes finales de auditoría no se desprende que los auditores basaran sus conclusiones en la falta de presentación por la demandante de las relaciones detalladas de tiempo de trabajo. En todos los casos, los auditores basaron sus conclusiones en varios indicios. Entre estos

indicios, señalaron el hecho de que las relaciones detalladas de tiempo de trabajo presentadas no concretaban las actividades ejecutadas ni el tiempo dedicado por el personal o los peritos a cada actividad. Los auditores destacaron otras deficiencias, como el hecho de que el sistema de contabilidad de la demandante no permitía vincular los costes de personal y las acciones ejecutadas por ésta, entrañando así un riesgo de doble facturación. De este modo, los auditores pusieron de manifiesto varios casos de doble facturación (véanse, por ejemplo, los costes incluidos en las partidas F 13, F 21, F 27, F 30 y F 34 en el marco de la acción contemplada por el acuerdo de subvención A).

128 De lo que precede resulta que los auditores propusieron rechazar determinados costes, como no subvencionables, no porque la demandante no hubiera presentado relaciones detalladas de tiempo de trabajo o relaciones suficientemente precisas, sino porque no había demostrado el carácter subvencionable de los costes declarados respecto a las acciones de que se trata.

129 En consecuencia, debe desestimarse la presente objeción.

3) Sobre el retraso de facturación y de pago en el marco de las acciones contempladas por los acuerdos de subvención B y C

130 La demandante reprocha a los auditores que rechazaran determinados costes de personal en el marco de las acciones contempladas por los acuerdos de subvención B y C debido a que las correspondientes facturas se habían pagado tras la presentación a la Comisión del informe final. Según la demandante, los acuerdos de subvención estipulan únicamente que los costes deben generarse durante la realización de la acción en cuestión y no regulan el momento en el que deben efectuarse los pagos. Afirma que, en este caso, aunque los pagos se hayan efectuado una vez finalizadas las acciones contempladas por los acuerdos de subvención B y C, los costes se generaron durante la realización de esas acciones, tal como demuestran las fechas de las facturas expedidas. En opinión de la demandante, si la Comisión pretendía limitar la calificación de costes subvencionables a los generados y pagados antes de una fecha concreta, debería haberlo precisado en los acuerdos de subvención.

131 Procede desestimar asimismo esta objeción, puesto que no se basa en una presentación exacta de las razones del rechazo, por los auditores, de determinados costes declarados en el marco de las acciones contempladas por los acuerdos de subvención B y C.

132 En lo que respecta a la acción contemplada por el acuerdo de subvención B, tal como se deduce del informe final de auditoría relativo a esta acción (apartado 5.2.1 5), los auditores rechazaron costes por un importe total de 82 000 euros relativos al trabajo de cuatro peritos sobre la base de lo que se expone a continuación. Con carácter general, los auditores constataron que estos costes se habían registrado en el sistema de contabilidad de la demandante y pagado sustancialmente después de la fecha de presentación a la Comisión del informe final, a saber, el 4 de agosto de 2010. Los auditores señalaron igualmente que no habían recibido los contratos celebrados con los peritos en cuestión y que, tal como se desprendía de la correspondencia intercambiada entre la demandante y la Comisión, las relaciones detalladas de tiempo de trabajo se habían elaborado tras la finalización de dicha acción a raíz de la solicitud de la Comisión, lo que suscitaba dudas acerca de la fiabilidad de las horas registradas. En base a estas consideraciones, los auditores concluyeron que no existían elementos probatorios suficientes para demostrar que los referidos costes se habían generado durante la realización de la acción en cuestión.

133 Los auditores concretaron posteriormente los comentarios generales del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada por el acuerdo de subvención B en lo relativo a la situación de cada uno de los cuatro peritos respecto a los cuales se declararon costes en el marco de dicha acción. A modo de ejemplo, por lo que se refiere al perito Y, uno de los dos copropietarios de la demandante, propusieron que se rechazaran costes por un total de 18 000 euros, debido a que la factura se había datado y registrado en la contabilidad de la demandante en 2011 y pagado el 10 de enero de 2011, a

saber, sustancialmente después de que la demandante presentara, el 4 de agosto de 2010, el informe final. Señalaron asimismo que no había ninguna prueba de que los servicios prestados por este perito tuvieran lugar durante la realización de la acción y que dichos servicios habían sido registrados por primera vez en el informe final revisado que la demandante presentó a la Comisión el 27 de octubre de 2010.

- 134 Se realizaron comentarios en el mismo sentido sobre los otros tres peritos respecto a los cuales se declararon costes en el marco de la acción contemplada por el acuerdo de subvención B.
- 135 Estos elementos que se desprenden del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada en el acuerdo de subvención B no fueron cuestionados por la demandante, la cual se ciñó a la argumentación general expuesta en el anterior apartado 130.
- 136 De los elementos precedentes resulta que el rechazo de determinados gastos de peritos declarados en el marco de la acción contemplada en el acuerdo de subvención B no se basaba únicamente en el hecho de que las correspondientes facturas se hubieran pagado después de presentarse el informe final, como alega de manera imprecisa la demandante, sino que se basaba en una serie de elementos, no cuestionados, que ponían en duda, en concreto, el carácter subvencionable de los costes declarados y, más particularmente, la génesis de los costes declarados durante la realización de la acción, tal como exige el artículo II.14.1, cuarto guion, de los acuerdos de subvención.
- 137 En efecto, tal como señala la Comisión con acierto, es legítimo dudar seriamente de los gastos que fueron facturados e inscritos en la contabilidad de la demandante tras la presentación del informe final. Por otro lado, como subraya la Comisión, es difícil comprender cómo una factura no inscrita aún en la contabilidad de la demandante podía estar incluida en el informe final presentado a la Comisión, el cual, en virtud del artículo II.15.4 de los acuerdos de subvención, comprende una relación recapitulativa completa de ingresos y gastos.
- 138 En lo tocante a la acción contemplada en el acuerdo de subvención C, del apartado 5.2.1 4 del informe final de auditoría relativo a esta acción se desprende que habían sido facturados costes por un importe total de 14 800 euros por el perito Z. La factura en cuestión llevaba fecha de 9 de junio de 2010, pero los costes fueron registrados en el sistema de contabilidad de la demandante el 30 de septiembre de 2010 y pagados el 19 de octubre de 2010, es decir, bastante después de la fecha de presentación a la Comisión del informe final (el 21 de julio de 2010) y después de que la Comisión hiciera saber a la demandante, el 24 de agosto de 2010, que iba a rechazar todos los costes de personal declarados por ella. Los auditores indicaron igualmente que no habían recibido el contrato celebrado entre la demandante y el perito y que, tal como se desprendía de la correspondencia entre la demandante y la Comisión, las relaciones detalladas de tiempo de trabajo se habían elaborado una vez finalizada la acción, a raíz de la solicitud de la Comisión. Los auditores señalaron por otro lado que no había suficientes pruebas en apoyo de la facturación, por el perito, de 37 días de trabajo y que las pruebas presentadas justificaban la facturación de 11 días solamente. Los auditores concluyeron que la demandante debía aportar explicaciones y pruebas adicionales a fin de justificar el número total de días facturados por el perito y el retraso relativo al registro de la factura en su sistema contable y propusieron con carácter provisional rechazar, como no subvencionables, los costes correspondientes a 26 días de trabajo facturados por el perito, a saber, 10 400 euros (26 días x 400 euros).
- 139 Ha de señalarse que la demandante no ha presentado ningún elemento probatorio, ni durante el procedimiento administrativo previo ni ante el Tribunal, para poner en tela de juicio las constataciones de los auditores que figuran en el apartado 5.2.1 4 del informe final de auditoría relativo a la acción contemplada en el acuerdo de subvención C.
- 140 Al igual que lo constatado respecto a la acción contemplada en el acuerdo de subvención B, es preciso destacar que el rechazo de determinados costes del perito en cuestión en el marco de la acción contemplada en el acuerdo de subvención C no se debía únicamente al hecho de que su factura

hubiera sido pagada después de presentarse a la Comisión el informe final, sino que se basaba en una serie de elementos que ponían en duda, de manera concreta, el carácter subvencionable de los costes declarados.

141 En base a lo expuesto anteriormente, procede desestimar la presente objeción por ser inoperante.

4) Sobre el recurso a proveedores de fuera de la Unión en el marco de la acción contemplada en el acuerdo de subvención B

142 La demandante reprocha a los auditores que rechazaran costes correspondientes a la producción de un vídeo, en el marco de la acción contemplada en el acuerdo de subvención B, debido a que los gastos relativos a esa producción se habían realizado fuera de la Unión. Aduce que el marco contractual aplicable no excluye el recurso, por los beneficiarios, a proveedores establecidos fuera de la Unión. Sostiene asimismo que, en cualquier caso, en el presente asunto la mayor parte de los costes de producción del vídeo se produjeron en la Unión. Por último, refuta la constatación de los auditores según la cual no había aportado la prueba de que la elección del proveedor del vídeo era la mejor en términos de relación calidad/precio.

143 Del apartado 5.2.2 1 del informe final de auditoría atinente a la acción contemplada en el acuerdo de subvención B se desprende que los auditores rechazaron, como no subvencionables, costes por un importe de 52 497,16 euros relativos a la producción de un vídeo, debido a que estos costes se habían realizado fuera de la Unión. Los auditores constataron, por otro lado, que la demandante no podía demostrar la existencia de un procedimiento de adjudicación organizado a efectos de elegir al productor del vídeo y que la elección efectuada era la mejor en términos de relación calidad/precio. De lo anterior se deduce que el rechazo de los costes relativos a la producción del vídeo tiene un doble fundamento que procede examinar.

144 Por lo que se refiere al primer fundamento, relativo al lugar en el que se realizaron los costes de producción del vídeo, consta que el proveedor del vídeo se hallaba establecido en Estados Unidos. Es cierto que el acuerdo de subvención B no prohíbe el recurso, por parte del beneficiario, a proveedores establecidos fuera de la Unión. No obstante, la guía para los solicitantes de subvenciones prevé en el apartado III.2, titulado «Reglas relativas a los gastos subvencionables», que los costes, para que puedan considerarse subvencionables, deben ser soportados por el beneficiario (o sus socios) en alguno de los Estados miembros de la Unión con excepción de Dinamarca.

145 En lo que respecta al valor jurídico de la guía para los solicitantes de subvenciones, en la parte introductoria de cada uno de los acuerdos de subvención se estipula que las cláusulas contenidas en estos acuerdos prevalecen, en particular, sobre el contenido de dicha guía, pero que ésta debía utilizarse «para fines adicionales». En el presente asunto, en la medida en que estos acuerdos no precisan el lugar en el que han de realizarse los gastos, pero lo hace la citada guía, completando de esta manera los mismos acuerdos, debe concluirse que tal guía regula, en el caso de autos, esta cuestión específica relacionada con los costes.

146 Ciertamente, la demandante sostiene ante el Tribunal que, aun cuando el proveedor del vídeo sea una sociedad inscrita en Estados Unidos, los costes del vídeo se efectuaron, en realidad, en la Unión. Asegura que fue en la Unión donde se escribió el guion, se produjo el vídeo y se realizó el doblaje. Sin embargo, no se ha aportado prueba alguna en apoyo de estas alegaciones.

147 En consecuencia, ha de concluirse que el primer fundamento de las conclusiones de los auditores no se ve cuestionado por la argumentación de la demandante.

148 En lo concerniente al segundo fundamento, relativo a la falta de prueba —por parte de la demandante— de la organización de un procedimiento de adjudicación y del hecho de que la elección del proveedor del vídeo era la mejor en términos de relación calidad/precio, debe señalarse que el artículo II.9.1 de los acuerdos de subvención prescribe lo siguiente:

«Cuando los beneficiarios deban celebrar contratos para las necesidades de la realización de la acción y cuando éstos constituyan costes de la acción que figuren en una rúbrica relativa a los costes directos subvencionables del presupuesto provisional, deberán efectuar una licitación entre los candidatos potenciales y adjudicar el contrato a la oferta que presente la mejor relación calidad/precio [...], con observancia de los principios de transparencia y de igualdad de trato de los potenciales contratantes y velando por que no surjan conflictos de intereses.»

149 De otro lado, procede recordar que el artículo II.14.1 de los acuerdos de subvención establece que, a efectos de su calificación como subvencionables, los costes deben «ser razonables y estar justificados, con observancia de los principios de buena gestión financiera, especialmente de relación calidad/precio y de relación coste/eficacia».

150 De los autos se desprende que los costes relativos a la producción de un vídeo estaban incluidos en el presupuesto provisional de la acción contemplada por el acuerdo de subvención B, bajo la rúbrica «Publicaciones y divulgación», como costes directos. De ello se infiere que, en virtud no sólo del artículo II.19.1 de los acuerdos de subvención, sino también del artículo II.14.1 de éstos, los auditores podían solicitar fundadamente a la demandante que aportara la prueba de la organización de un procedimiento de adjudicación y del hecho de que la elección del proveedor del vídeo era la mejor en términos de relación calidad/precio y de relación coste/eficacia. Incumbía a la demandante aportar esta prueba.

151 Pues bien, de los autos no se desprende que la demandante haya aportado tal prueba.

152 En efecto, las ofertas comunicadas a la Comisión, que figuran en el anexo 31 de la demanda, llevan fecha de 18 de noviembre de 2010, fecha que es posterior a la de finalización de la acción contemplada en el acuerdo de subvención B, a saber, el 9 de junio de 2010. Pues bien, ello contraviene el tenor literal del artículo II.9.1 de los acuerdos de subvención, del cual, a través de la referencia a los contratantes «potenciales», se desprende que las ofertas deben presentarse en el transcurso de la acción y no después.

153 En cuanto a las ofertas que llevan fecha de 2008, que figuran en el anexo 30 de la demanda, tal como ha indicado la propia demandante, se refieren a un tipo de servicio diferente, a saber, la realización de un vídeo clásico, sin efectos especiales, que más tarde abandonó la demandante al decidir finalmente que los objetivos de la acción contemplada por el acuerdo de subvención B se lograrían mejor si el vídeo realizado tuviera efectos especiales.

154 Por lo tanto, procede concluir que el segundo fundamento de las conclusiones de los auditores tampoco se ve cuestionado por la argumentación de la demandante.

155 A la vista de las consideraciones anteriores, procede desestimar la presente objeción.

5) Sobre la calidad de las prestaciones de la demandante

156 La demandante reprocha a los auditores y a la Comisión el no haber tenido en cuenta la calidad de sus prestaciones ni el hecho de que se habían alcanzado los objetivos para los que se habían concedido las subvenciones.

157 Este reproche debe desestimarse habida cuenta del principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión en virtud del cual ésta sólo puede subvencionar los gastos efectivamente realizados. Como ya se ha indicado, de este principio deriva que la prueba de que un proyecto se ha realizado no basta al beneficiario de la ayuda para justificar la concesión de una subvención específica. Debe, además, probar que ha realizado los gastos declarados, con arreglo a los requisitos fijados para la concesión de la ayuda de que se trate, ya que sólo los gastos debidamente justificados pueden considerarse subvencionables. Su obligación de respetar los requisitos financieros establecidos constituye incluso uno de sus compromisos esenciales, y, por esta razón, condiciona la atribución de la ayuda económica (véase el anterior apartado 93).

158 Sobre la base de lo expuesto anteriormente, procede desestimar el cuarto motivo.

d) Sobre el primer motivo, basado en el hecho de que las normas de auditoría aplicadas por los auditores no fueron objeto de acuerdo entre las partes en ningún momento

159 La demandante alega que las normas de auditoría aplicadas por los auditores no se establecían en los acuerdos de subvención y, por tanto, no fueron objeto de acuerdo entre las partes. Afirma, por otro lado, que los informes de auditoría, tanto provisionales como finales, no hacían ninguna mención a las estipulaciones de dichos acuerdos y que los auditores actuaron en función de los objetivos fijados de manera unilateral por la Comisión y no sobre la base de los términos del mandato que incluyen esos acuerdos. Arguye que, en la medida en que las conclusiones de los auditores y, posteriormente, la Decisión impugnada se basaban en normas que no fueron objeto de acuerdo entre las partes, esta Decisión debe anularse.

160 La Comisión sostiene que debe desestimarse el presente motivo.

161 Con carácter previo, ha de señalarse que, según las indicaciones que figuran en los resúmenes de los informes finales de auditoría, esta auditoría se había efectuado de conformidad con las normas de auditoría internacionales y con los «principios y conceptos básicos del marco internacional para las misiones de seguro establecidos por la Federación internacional de contables». Los informes finales de auditoría precisaban además, en su apartado 1.1, que el objetivo de la auditoría era verificar, en particular, si la contribución financiera abonada por la Comisión había sido utilizada exclusivamente para los fines de la acción de que se trata, si los costes declarados se habían generado durante el período cubierto por el acuerdo de subvención en cuestión, si la veracidad de estos costes quedaba demostrada por una documentación apropiada, justificantes de pago y la existencia de un sistema de controles y si la gestión de la acción por el coordinador respetaba los principios de buena gestión financiera, de economía y de eficacia. Esta definición del objetivo de la auditoría no hacía sino reflejar los requisitos de subvencionabilidad de los costes declarados por el beneficiario de la subvención, establecidos en el artículo II.14.1 de los acuerdos de subvención. Por otro lado, los auditores actuaron en este caso en virtud del artículo II.20 de dichos acuerdos. Por consiguiente, procede desestimar la objeción de la demandante de que los objetivos de la auditoría se habían fijado de manera unilateral por la Comisión.

162 A continuación, debe señalarse que el examen de los informes finales de auditoría revela que los costes controvertidos declarados por la demandante habían sido rechazados porque no cumplían los requisitos de subvencionabilidad establecidos, en particular, en el artículo II.14.1 de los acuerdos de subvención. Por otra parte, ello se desprende igualmente de las consideraciones anteriores relativas a los demás motivos invocados por la demandante. Tal como alega la Comisión fundadamente, las normas de auditoría, que, según la argumentación de la demandante, no habían sido objeto de acuerdo entre las partes, se refieren únicamente a los estándares profesionales y éticos que los auditores deben seguir en el ejercicio de sus funciones y no guardan ninguna relación con los requisitos de subvencionabilidad de los costes declarados por la demandante. Además, ésta no

demuestra cuál sería el nexo entre tales normas de auditoría y las conclusiones de los auditores relativas al carácter subvencionable de los costes; expresado en otros términos, no demuestra de qué manera una norma de auditoría puede hacer que los gastos sean subvencionables o no.

163 Ha de colegirse de lo anterior que la objeción de la demandante relativa a la aplicación por los auditores de normas de auditoría no fijadas de común acuerdo por las partes debe desestimarse por ser inoperante.

164 Por último, es preciso señalar que, en la réplica, la demandante alega que su situación era conforme con las normas contables previstas por el Derecho italiano y que, en consecuencia, la Decisión impugnada, supuestamente basada en otras normas de auditoría que no fueron objeto de acuerdo entre las partes, constituía una infracción del artículo 126, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero.

165 El artículo 126, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero preceptúa que los gastos subvencionables deben constar en la contabilidad del beneficiario e inscribirse de acuerdo con las normas contables aplicables del país en el que el beneficiario esté establecido y de conformidad con las prácticas contables habituales del beneficiario en materia de gastos.

166 Pues bien, en el sentido de las consideraciones precedentes, es obligado señalar que el hecho de que los costes declarados por la demandante puedan ser conformes con las normas contables italianas no significa en modo alguno que tales costes sean conformes con los requisitos de subvencionabilidad establecidos, en particular, en el artículo II.14 de los acuerdos de subvención. Por consiguiente, la invocación por la demandante del artículo 126, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero no es pertinente.

167 Habida cuenta de las apreciaciones precedentes, debe desestimarse el presente motivo.

e) Sobre el segundo motivo, basado, por una parte, en el retraso excesivo de la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría y, por otra parte, en la mala gestión de las acciones de que se trata por la Comisión

168 Procede recordar que, en el marco del presente motivo, la demandante formula dos objeciones.

169 En el marco de la primera objeción, la demandante invoca un lapso de tiempo excesivo de 18 meses que transcurrió entre el 25 de enero de 2012, fecha en la que se le comunicaron los borradores revisados de informes de auditoría, y el 10 de junio de 2013, fecha en la que se le comunicaron los informes finales de auditoría. Arguye que el transcurso de ese lapso de tiempo le dio la impresión de que la Comisión había aceptado implícitamente sus alegaciones contra las conclusiones de los auditores y le causó un perjuicio en la medida en que le impidió impugnar las conclusiones de la Comisión de manera oportuna y eficaz.

170 En el marco de la segunda objeción, la demandante reprocha a la Comisión que gestionara mal, en general, las acciones de que se trata.

171 La Comisión rechaza las objeciones de la demandante.

172 En lo relativo a la primera objeción, debe señalarse de entrada que no existe ninguna disposición normativa ni estipulación contractual que precise la duración de la auditoría prevista en el artículo II.20 de los acuerdos de subvención. Esta última estipulación prevé únicamente, en su apartado 3, que podrá realizarse una auditoría en el plazo de cinco años a partir de la fecha de pago del saldo. También es cierto que, para determinar las obligaciones de las partes dimanantes de la ejecución de los acuerdos de subvención, debe tenerse en cuenta la obligación que incumbe a las partes de un

contrato de cumplirlo de buena fe. En el presente asunto, en virtud de este principio, la Comisión tenía que comunicar a la demandante, en un plazo razonable, las conclusiones de los auditores a fin de que pudiera impugnarlas válidamente y, de manera más general, para no dejarla en un estado de incertidumbre que le resultara perjudicial.

- 173 Tal como se desprende de los autos, los borradores revisados de los informes de auditoría relativos a las acciones de que se trata fueron remitidos a la demandante el 24 de enero de 2012. La demandante formuló observaciones sobre estos borradores revisados el 15 de febrero de 2012. Los informes finales de auditoría fueron remitidos por los auditores a la Comisión el 26 de abril de 2012 y la Comisión comunicó estos informes a la demandante el 10 de junio de 2013.
- 174 Así pues, cabe considerar que el procedimiento de auditoría se desarrolló de conformidad con el principio de cumplimiento de buena fe de los contratos hasta la fecha del 26 de abril de 2012, fecha en la que los auditores remitieron a la Comisión los informes finales de auditoría. Ha de constatarse también que un lapso de tiempo de más de trece meses transcurrió entre el 26 de abril de 2012 y el 10 de junio de 2013, fecha en la que se comunicaron estos informes finales de auditoría a la demandante. Por tanto, debe examinarse si, a la luz del principio de cumplimiento de buena fe de los contratos, tal lapso de tiempo constituye un lapso razonable en este caso.
- 175 Habida cuenta del contenido de los autos, un lapso de tiempo de más de trece meses no está justificado y es excesivo. En efecto, a raíz de la remisión por los auditores de los informes finales de auditoría a la Comisión, el 26 de abril de 2012, no hubo ningún contacto entre ésta y la demandante. Por otro lado, tal como se desprende de los escritos de 10 de junio de 2013, la Comisión aceptó en su totalidad estos informes finales de auditoría y no realizó ninguna modificación. Además, ni el objeto de las auditorías ni el contenido de los informes finales de auditoría revisten complejidad alguna.
- 176 El único elemento invocado por la Comisión para justificar un lapso de tiempo de más de trece meses fue la apertura de una investigación por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) el 10 de septiembre de 2012. Según la Comisión, debido a la apertura de esa investigación, necesitó varios meses para verificar y aprobar las conclusiones de los auditores.
- 177 Ha de señalarse que la Comisión no explica suficientemente de qué manera la apertura de la investigación por la OLAF provocó que se dejaran transcurrir más de trece meses. Además, la apertura de esa investigación tuvo lugar cinco meses después de la transmisión de los informes finales de auditoría a la Comisión, lo que demuestra que, en cualquier caso, transcurrieron cinco meses entre la transmisión de los informes finales de auditoría a la Comisión y la apertura de la investigación por la OLAF. Pues bien, de los autos no se desprende que la Comisión hubiera estado activa de alguna manera durante ese período de cinco meses.
- 178 De lo anterior resulta que el lapso de tiempo de más de trece meses transcurrido entre la remisión a la Comisión de los informes finales de auditoría y la comunicación a la demandante de dichos informes constituye, en el presente asunto, un lapso de tiempo excesivo y, por tanto, un incumplimiento por parte de la Comisión de sus obligaciones contractuales tal como se interpretan a la luz del principio de cumplimiento de buena fe de los contratos.
- 179 No obstante, de los autos no se desprende que el retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría haya afectado a su capacidad para impugnar de manera efectiva las conclusiones de los auditores, como sostiene.
- 180 Antes de nada, como indica acertadamente la Comisión, debe señalarse que la demandante tuvo ocasión en dos momentos, a saber, el 22 de diciembre de 2011 y el 15 de febrero de 2012, de transmitir observaciones y documentos justificativos a los auditores cuando los informes de auditoría se encontraban aún en fase de borrador. Conviene destacar asimismo que la Comisión aceptó las conclusiones de los auditores en su totalidad. Dadas estas circunstancias, no se ha acreditado que el

retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría haya afectado a su capacidad para impugnar de manera efectiva las conclusiones de los auditores. Cabe indicar además que, tras la comunicación de los informes finales de auditoría, la Comisión dio a la demandante otras oportunidades para presentar observaciones y documentos justificativos adicionales y que es en este contexto en el que la demandante formuló observaciones mediante los escritos de 9 de julio de 2013 y de 7 de octubre de 2013.

- 181 En cuanto a la alegación que formula la demandante ante el Tribunal según la cual, dada la larga duración de la auditoría, la mayoría de los miembros del personal de gestión de las acciones en cuestión había partido, privando así a la demandante de la información necesaria para impugnar eficazmente las conclusiones de los auditores, debe señalarse lo siguiente.
- 182 Por una parte, como observa la Comisión atinadamente, de los autos se desprende que las dos personas claves en la gestión de las acciones de que se trata —a saber, los peritos X e Y— seguían activas en la gestión de la demandante en la fecha de interposición del presente recurso y podían, por tanto, facilitarle toda la información necesaria para rebatir las conclusiones de los auditores.
- 183 Por otra parte, es menester señalar que, en virtud del artículo II.20, apartados 2 y 3, de los acuerdos de subvención, la demandante estaba obligada a conservar todos los documentos originales, especialmente los de carácter contable y fiscal, durante un período de cinco años a partir de la fecha de pago del saldo, es decir, hasta 2015. De ello se infiere que el retraso en la comunicación de los informes finales de auditoría no pudo afectar a la capacidad de la demandante de invocar los referidos documentos en apoyo de sus posiciones en la medida en que estaba obligada contractualmente a conservar tales documentos hasta 2015 y que los hechos pertinentes en este caso, a saber, el procedimiento contradictorio de la auditoría, se referían a 2013.
- 184 Sobre la base de lo anteriormente expuesto, debe desestimarse la primera objeción de la demandante.
- 185 Procede recordar que, en el marco de la segunda objeción, la demandante reprocha a la Comisión que gestionara mal, en general, las acciones de que se trata. Invoca, como indicios de esta mala gestión, la falta de comunicación de la Comisión, por lo que a ella respecta, durante el desarrollo de esas acciones, la revisión subsiguiente de la guía para los solicitantes de subvenciones, la cual a su juicio contenía ya mucha más información sobre los costes subvencionables, y el hecho de que los acuerdos de subvención contenían diversos errores de redacción.
- 186 Esta objeción debe desestimarse por infundada. Respecto a la supuesta falta de comunicación por parte de la Comisión durante el desarrollo de las acciones de que se trata, los autos no acreditan que, durante la ejecución de dichas acciones, la demandante tuviera necesidad de información adicional y de precisiones de la Comisión ni que hubiera solicitado una reunión que esta institución le hubiera denegado. La Comisión invoca también, acertadamente, el hecho de que en noviembre de 2009 sus servicios competentes efectuaron una visita de seguimiento de tales acciones en las dependencias de la demandante.
- 187 En cuanto a los otros dos indicios expuestos por la demandante (véase el anterior apartado 185), no son idóneos para acreditar una mala gestión por parte de la Comisión.
- 188 Atendidas las apreciaciones anteriores, procede desestimar el presente motivo. Dado que la demandante no ha logrado acreditar que poseía un crédito frente a la Comisión sobre la base de los acuerdos de subvención, debe desestimarse su segunda pretensión.

3. Sobre la primera pretensión, relativa a la anulación de la Decisión impugnada

189 Es preciso recordar que debe considerarse que la primera objeción del segundo motivo y el quinto motivo se han formulado en apoyo de la primera pretensión. Conviene comenzar por el examen del quinto motivo.

a) Sobre el quinto motivo, basado en la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada

190 La demandante cuestiona, en la réplica, la competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada. Sostiene que, en materia contractual, la Comisión no puede adoptar actos unilaterales como la Decisión impugnada en el presente asunto y que, para compeler a la otra parte contratante a cumplir sus obligaciones contractuales de carácter financiero, le incumbe, en su caso, presentar ante el juez del contrato una demanda de pago sobre la base del artículo 272 TFUE. Según la demandante, reconocer a la Comisión competencia para adoptar un acto unilateral que constituya título ejecutivo a efectos del cobro de un crédito contractual infringe el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales en la medida en que la «otra parte contratante» no dispone de un recurso efectivo contra ese acto unilateral. De un lado, la eficacia del recurso de anulación contra ese acto se vería afectada por la jurisprudencia del Tribunal según la cual, en el marco de un recurso de anulación, los motivos basados en la violación de las estipulaciones contractuales y del Derecho nacional aplicable al contrato son inadmisibles. De otro lado, en el marco del recurso por responsabilidad contractual interpuesto ante el juez del contrato por la «otra parte contratante» de la Comisión, ésta podría oponer a la «otra parte contratante» el acto unilateral que constituye título ejecutivo validado entretanto por el juez de la legalidad.

191 La Comisión sostiene que el presente motivo carece de fundamento.

192 Procede recordar que la base legal de la Decisión impugnada la constituyen el artículo 299 TFUE y el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero.

193 El artículo 299 TFUE, párrafo primero, establece lo siguiente:

«Los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos.»

194 El artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero preceptúa lo que sigue:

«La institución podrá formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados miembros en una decisión que constituirá título ejecutivo a tenor del artículo 299 TFUE.»

195 Debe señalarse que el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero figura en un capítulo titulado «Ingresos», al que sigue un capítulo titulado «Gastos», capítulos ambos que no están destinados a aplicarse en un ámbito particular de la acción de la Unión, sino a todas las operaciones que prevé su presupuesto, de lo que da fe el hecho de que esos capítulos se incluyen en el título IV, que lleva por epígrafe «De la ejecución del presupuesto», que a su vez figura en la primera parte del Reglamento, titulada «Disposiciones comunes».

196 Así pues, las disposiciones del título IV del Reglamento financiero se aplican también en materia contractual, como se desprende igualmente, en particular, del tenor literal de lo dispuesto en el artículo 90 de dicho Reglamento, incardinado en ese título, según el cual «el pago deberá estar respaldado por la prueba de que la acción correspondiente es conforme con las disposiciones del acto de base o del contrato».

- 197 Tal como ha afirmado el Tribunal reiteradamente, ni el artículo 299 TFUE ni el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero establecen una distinción en función de que el crédito cuyo devengo se formaliza mediante una decisión que constituye título ejecutivo sea de origen contractual o extracontractual (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de junio de 2012, *Insula/Comisión*, T-246/09, no publicada, EU:T:2012:287, apartados 94 y 95, y de 27 de septiembre de 2012, *Applied Microengineering/Comisión*, T-387/09, EU:T:2012:501, apartado 39).
- 198 De lo anterior se deduce que tanto el artículo 299 TFUE como el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero atribuyen competencia a la Comisión para adoptar la Decisión impugnada a pesar de que el crédito a que se refiere dicha Decisión esté relacionado con la ejecución de los acuerdos de subvención y presente por tanto carácter «contractual».
- 199 Contrariamente a las alegaciones de la demandante, la jurisprudencia citada en el anterior apartado 197 no se opone a la sentencia de 17 de junio de 2010, *CEVA/Comisión* (T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240), apartado 68.
- 200 En efecto, del apartado 68 de la sentencia de 17 de junio de 2010, *CEVA/Comisión* (T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240), se desprende ciertamente que, en principio, la Comisión no tiene, en el ámbito contractual, derecho de adoptar actos unilaterales y que, en consecuencia, no le corresponde dirigir un acto de carácter decisorio al contratante de que se trate, para la ejecución por éste de sus obligaciones contractuales de naturaleza financiera, sino que debe presentar, en su caso, ante el juez competente una demanda de reclamación de cantidad.
- 201 No obstante, como ya precisó el Tribunal en la sentencia de 13 de junio de 2012, *Insula/Comisión* (T-246/09, no publicada, EU:T:2012:287), apartado 99, de la sentencia de 17 de junio de 2010, *CEVA/Comisión* (T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240), apartado 68, se deduce que, al pronunciarse en este sentido, el Tribunal se limitó a indicar que, basándose únicamente en el contrato, la Comisión no puede adoptar un acto unilateral con objeto de cobrar un crédito contractual. En cambio, no excluyó que tal acto pueda tener como base legal una disposición, por ejemplo, del Reglamento financiero, tal como sucede en el presente asunto en el que la Decisión impugnada se basa, en concreto, en el artículo 79, apartado 2, de este Reglamento.
- 202 En cualquier caso, si la sentencia de 17 de junio de 2010, *CEVA/Comisión* (T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240), pudiera interpretarse en el sentido de que concluye que la Comisión no tiene competencia para adoptar una decisión que constituya título ejecutivo para formalizar el devengo de un crédito de origen contractual, convendría entonces reconsiderar tal conclusión, por las razones expuestas en los anteriores apartados 195 a 198.
- 203 La jurisprudencia del Tribunal mencionada en el anterior apartado 197 tampoco se opone a la sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), en contra de lo que sostuvo la demandante en respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal.
- 204 En efecto, en la sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), la cuestión examinada por el Tribunal de Justicia era la de si una nota de adeudo constituía un acto recurrible con arreglo al artículo 263 TFUE. El Tribunal de Justicia consideró que no sucedía así, en la medida en que la nota de adeudo no producía efectos jurídicos que tuvieran su origen en el ejercicio de prerrogativas de poder público, sino que era indisoluble de las relaciones contractuales existentes entre las partes en ese asunto (véanse los apartados 20 y 24 de dicha sentencia).
- 205 Es en el contexto del examen de la naturaleza jurídica, contractual o administrativa de una nota de adeudo en el que el Tribunal de Justicia ha afirmado que, si se reconociera competente para pronunciarse en anulación sobre actos que se inscriben en un marco meramente contractual, el juez

de la Unión correría, no sólo el riesgo de vaciar de contenido el artículo 272 TFUE, sino también, en el caso de que el contrato no contuviera una cláusula compromisoria, el riesgo de extender su competencia jurisdiccional más allá de los límites trazados por el artículo 274 TFUE (sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 19).

206 En este mismo contexto el Tribunal de Justicia ha subrayado que, en el supuesto de que una institución, y más en particular la Comisión, opte por la vía contractual en el marco del artículo 272 TFUE para conceder aportaciones financieras, está obligada a permanecer dentro de ese marco y que la incumbe así en particular velar por no utilizar, en sus relaciones con las otras partes contratantes, formulaciones ambiguas que éstas puedan percibir como la expresión de facultades de decisión unilaterales que sobrepasen las estipulaciones contractuales (sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 21).

207 En la medida en que la sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), se refiere al examen de una nota de adeudo y de la cuestión de determinar qué tipo de recurso existe para impugnar tal acto, y no al examen de una decisión que constituya título ejecutivo, como es el caso de la Decisión impugnada en el presente asunto, ni de la cuestión de la competencia del autor de una decisión como esa, se puede colegir que la citada sentencia no es pertinente en este caso y no corrobora, por tanto, la tesis de la demandante relativa a la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada. En efecto, contrariamente a la nota de adeudo, que, en el contexto de una relación de naturaleza contractual, constituye un acto que no puede ser objeto de un recurso de anulación, la Decisión impugnada constituye indiscutiblemente tal acto por cuanto tiende a producir efectos jurídicos vinculantes situados en el exterior de la relación contractual entre las partes y que implican el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la Comisión en su condición de autoridad administrativa (véanse, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 20, y el auto de 29 de septiembre de 2016, *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Comisión*, C-102/14 P, no publicado, EU:C:2016:737, apartados 55 y 58). En efecto, se ha de precisar que, a pesar de que los acuerdos de subvención se refieren expresamente, en su artículo II.19.5, a la posibilidad de la Comisión de adoptar una decisión que constituya título ejecutivo como es el caso de la Decisión impugnada en el presente asunto, la naturaleza jurídica de ésta sigue estando definida, no por dichos acuerdos o por el Derecho que le son aplicables, sino por el artículo 299 TFUE y el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de junio de 2012, *Insula/Comisión*, T-246/09, no publicada, EU:T:2012:287, apartados 94 a 96, y de 27 de septiembre de 2012, *Applied Microengineering/Comisión*, T-387/09, EU:T:2012:501, apartado 39).

208 En la medida en que la Decisión impugnada constituye un acto que puede ser objeto de un recurso de anulación, el riesgo de extensión ilegal de la competencia jurisdiccional del juez de la legalidad, evocado por el Tribunal de Justicia en el apartado 19 de la sentencia de 9 de septiembre de 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión* (C-506/13 P, EU:C:2015:562) (véase el anterior apartado 205), no se presenta en este asunto, ya que, en cualquier caso, el juez del contrato, a saber, en el caso de autos, el juez de la Unión ante el que se ha recurrido con arreglo al artículo 272 TFUE, no dispone de competencia para controlar la legalidad de tal acto (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de octubre de 2008, *Helkon Media/Comisión*, T-122/06, no publicada, EU:T:2008:418, apartado 44). En el mismo orden de ideas, la situación a que se refiere el Tribunal de Justicia en el apartado 21 de la citada sentencia (véase el anterior apartado 206) no es aplicable en este caso, puesto que, como ya se ha indicado, la adopción de un acto que constituya título ejecutivo, como es la Decisión impugnada, se sitúa en el exterior de la relación contractual.

- 209 La demandante entiende sin embargo que reconocer a la Comisión competencia para adoptar un acto unilateral a efectos del cobro de un crédito contractual infringe el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales en la medida en que la otra parte contratante concernida no dispone de un recurso efectivo contra ese acto unilateral (véase el anterior apartado 190).
- 210 A este respecto, procede recordar que el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión, actualmente plasmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Otis y otros*, C-199/11, EU:C:2012:684, apartado 46 y jurisprudencia citada). Este principio consta de diversos aspectos, entre los que se incluye el derecho de acceso a los tribunales (sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Otis y otros*, C-199/11, EU:C:2012:684, apartado 48).
- 211 Por lo que respecta al derecho de acceso a los tribunales, procede observar que, para que un «tribunal» pueda resolver una controversia relativa a derechos y obligaciones derivados del Derecho de la Unión de conformidad con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, es preciso que tenga competencia para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio de que conoce (sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Otis y otros*, C-199/11, EU:C:2012:684, apartado 49).
- 212 En el presente asunto, debe constatar que, a raíz de la recalificación parcial efectuada, el Tribunal examina, en el marco del mismo recurso, tanto la legalidad de la Decisión impugnada como los fundamentos del crédito contractual de la Comisión frente a la demandante que se halla en el origen de la adopción de dicha Decisión. En la medida en que todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio en cuestión son examinadas por el Tribunal, debe concluirse que el presente recurso constituye un recurso efectivo en el sentido del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 213 Con carácter más general, es preciso señalar que, en el supuesto de que la Comisión adopte una decisión que constituya título ejecutivo para cobrar un crédito contractual a la otra parte contratante concernida, ésta dispone de la posibilidad, siempre que el contrato de que se trate contenga una cláusula compromisoria en el sentido del artículo 272 TFUE, de interponer un recurso ante el Tribunal que tenga como base jurídica tanto el artículo 263 TFUE como el artículo 272 TFUE. En el marco de este recurso, esa otra parte contratante puede no sólo impugnar la legalidad de la decisión en cuestión, invocando motivos basados en el Tratado o en cualquier norma jurídica relativa a su aplicación, sino también formular motivos y alegaciones que se basen en el contrato o en el Derecho que le sea aplicable y solicitar al Tribunal que se pronuncie sobre el fondo del litigio contractual existente entre ella y la Comisión ejerciendo, a este respecto, la competencia jurisdiccional plena que le confiere el artículo 272 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2015, *Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión*, T-216/12, EU:T:2015:746, apartado 57, y de 9 de noviembre de 2016, *Trivisio Prototyping/Comisión*, T-184/15, no publicada, EU:T:2016:652, apartado 62).
- 214 En base a las apreciaciones que anteceden, debe desestimarse el presente motivo.

b) Sobre la primera objeción del segundo motivo, basada en el retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría

- 215 Procede recordar que el Tribunal ha estimado que la primera objeción del segundo motivo, basada en el retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría, debe considerarse formulada en apoyo no sólo de la segunda pretensión, sino también de la primera pretensión, en el sentido de que tal retraso habría afectado a la capacidad de la demandante de defenderse efectivamente en el procedimiento administrativo de cobro que dio lugar a la adopción de la Decisión impugnada (véase el anterior apartado 75).

216 Procede de forma manifiesta desestimar esta objeción.

217 En efecto, en la medida en que los informes finales de auditoría fueron comunicados a la demandante mediante los escritos de 10 de junio de 2013 (véase el anterior apartado 27), ésta disponía de dichos documentos antes de la recepción del escrito de 16 de octubre de 2013 por el que la Comisión le comunicó las notas de adeudo y le informó consecuentemente de la incoación del procedimiento administrativo de cobro (véase el anterior apartado 36). De ello se infiere que el retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría no afectó, en este caso, a su capacidad de defenderse efectivamente en el procedimiento administrativo de cobro.

218 En atención a las apreciaciones anteriores, procede desestimar la primera pretensión y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

IV. Costas

219 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

220 Por otro lado, conforme al artículo 135, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal podrá imponer una condena en costas parcial o total a una parte, aunque sea la vencedora, si así lo justificase su actitud, incluso con anterioridad a la interposición del recurso.

221 En el presente asunto, la Comisión ha resultado vencedora y ello debería, en principio, llevar al Tribunal a condenar en costas a la demandante, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales, conforme a lo solicitado por la Comisión.

222 No obstante, debido al incumplimiento contractual de la Comisión (véase el anterior apartado 178), y en aplicación del artículo 135, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, procede decidir que la Comisión cargue con la mitad de las costas de la demandante y que ésta cargue con las costas de la Comisión y con la mitad de sus propias costas. Esta imposición de costas es aplicable también a las costas en que hayan incurrido las partes en el procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) ADR Center SpA cargará con las costas de la Comisión Europea, incluidas las costas de esta institución correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales, y con la mitad de sus propias costas, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.

3) La Comisión cargará con la mitad de las costas de ADR Center, incluida la mitad de las costas de ésta correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Gervasoni

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de julio de 2017.

Firmas

Índice

I. Antecedentes del litigio	2
A. Sobre los acuerdos de subvención en cuestión	2
1. Acuerdo de subvención A	2
2. Acuerdo de subvención B	2
3. Acuerdo de subvención C	3
4. Estructura y disposiciones comunes pertinentes de los acuerdos de subvención	3
a) Estructura	3
b) Remisión de informes y otros documentos	3
c) Pagos de la Comisión	3
d) Derecho aplicable y tribunales competentes	4
e) Costes subvencionables	4
f) Decisiones ejecutivas	4
g) Controles y auditorías	5
B. Sobre la ejecución de los acuerdos de subvención	5
1. Acuerdo de subvención A	5
2. Acuerdo de subvención B	5
3. Acuerdo de subvención C	6
C. Sobre el procedimiento de auditoría	6
II. Procedimiento y pretensiones de las partes	9
III. Fundamentos de Derecho	10
A. Sobre la admisibilidad	10
1. Sobre la admisibilidad de la segunda pretensión de la demandante	10
2. Sobre la admisibilidad de la tercera pretensión de la demandante	11
B. Sobre el fondo	12
1. Observaciones preliminares	12

2. Sobre la segunda pretensión	14
a) Observaciones preliminares	14
1) Sobre la competencia del Tribunal	14
2) Sobre el Derecho aplicable al litigio	14
b) Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento por parte de la Comisión de su obligación de afrontar la carga de la prueba que le incumbía	15
c) Sobre el cuarto motivo, basado en errores que figuran en los informes finales de auditoría	19
1) Sobre el grado de conocimiento de los auditores	19
2) Sobre las relaciones detalladas de tiempo de trabajo	20
3) Sobre el retraso de facturación y de pago en el marco de las acciones contempladas por los acuerdos de subvención B y C	21
4) Sobre el recurso a proveedores de fuera de la Unión en el marco de la acción contemplada en el acuerdo de subvención B	23
5) Sobre la calidad de las prestaciones de la demandante	24
d) Sobre el primer motivo, basado en el hecho de que las normas de auditoría aplicadas por los auditores no fueron objeto de acuerdo entre las partes en ningún momento	25
e) Sobre el segundo motivo, basado, por una parte, en el retraso excesivo de la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría y, por otra parte, en la mala gestión de las acciones de que se trata por la Comisión	26
3. Sobre la primera pretensión, relativa a la anulación de la Decisión impugnada	29
a) Sobre el quinto motivo, basado en la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada	29
b) Sobre la primera objeción del segundo motivo, basada en el retraso excesivo en la comunicación a la demandante de los informes finales de auditoría	32
IV. Costas	33