



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 28 de febrero de 2019*

«Recurso de casación — Cláusula compromisoria — Artículo 272 TFUE — Concepto de “acción declarativa” — Artículo 263 TFUE — Concepto de “decisión administrativa” — Convenio de subvención celebrado en el marco del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (CIP) (2007-2013) — Informes de auditoría que califican de no subvencionables ciertos costes declarados»

En el asunto C-14/18 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 5 de enero de 2018,

Alfamicro — Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, L.^{da}, con domicilio social en Cascaes (Portugal), representada por los Sres. G. Gentil Anastácio y D. Pirra Xarepe, advogados,

parte recurrente,

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

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Estrada de Solà y la Sra. M.M. Farrajota, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. C. Toader (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: portugués.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Alfamicro — Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, L.^{da} (en lo sucesivo, «Alfamicro»), solicita que se anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2017, Alfamicro/Comisión (T-831/14, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2017:804), por la que dicho Tribunal desestimó su recurso, que tenía por objeto una pretensión basada en el artículo 272 TFUE y dirigida esencialmente a que se declarase la inexistencia de un derecho de crédito de la Comisión Europea contra la recurrente en virtud del convenio de subvención n.º 238882 relativo a la financiación por la Unión Europea del proyecto «Save Energy» (en lo sucesivo, «convenio de subvención controvertido»), celebrado en el contexto del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013) establecido por la Decisión n.º 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006 (DO 2006, L 310, p. 15).

Marco jurídico

- 2 De conformidad con su artículo 1, apartado 2, visto a la luz de su considerando 2, la Decisión n.º 1639/2006 fue adoptada para contribuir a la competitividad y a la capacidad innovadora de la Comunidad Europea en calidad de sociedad avanzada del conocimiento, con un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico sólido y una economía social de mercado altamente competitiva, y con un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Dicha Decisión fue derogada con efectos desde el 31 de diciembre de 2013 por el Reglamento (UE) n.º 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 1639/2006 (DO 2013, L 347, p. 33).
- 3 Según su considerando 19, la Decisión n.º 1639/2006 pretendía adoptar las medidas adecuadas para la prevención del fraude y de las irregularidades, así como las medidas necesarias para la recuperación de los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal empleados, de conformidad con el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1), el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO 1996, L 292, p. 2), y el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO 1999, L 136, p. 1).
- 4 Entre los objetivos contemplados en el artículo 2 de dicha Decisión figuraba, en el apartado 2, letra b), el programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- 5 El artículo 9 de la referida Decisión, titulado «Protección de los intereses financieros de la Comunidad», establecía lo siguiente en su apartado 3:

«Todas las medidas de ejecución resultantes de la presente Decisión deberán prever, en particular, la supervisión y el control financiero por parte de la Comisión (o de sus representantes autorizados), así como las auditorías del Tribunal de Cuentas, realizadas *in situ* si fuera necesario.»

Antecedentes del litigio

- 6 Alfamicro es una sociedad unipersonal portuguesa que presta servicios en el ámbito de la informática y las tecnologías de la información. El 9 de junio de 2009, celebró con la Comisión el convenio de subvención controvertido.
- 7 El proyecto «Save Energy», financiado por dicho convenio, tenía por objeto permitir sensibilizar a los ciudadanos y a los responsables políticos sobre las cuestiones vinculadas a la eficiencia energética. Dicho proyecto se desarrolló del 1 de marzo de 2009 al 31 de octubre de 2011.
- 8 Alfamicro participó en el referido proyecto en calidad de coordinadora de un consorcio con 17 socios procedentes de cinco Estados miembros. Coordinó la ejecución de proyectos piloto de innovación en materia tecnológica y social y, además, participó en otros proyectos europeos en los que asumió la función de consultora técnica o de coordinadora del proyecto.
- 9 El artículo 5, apartado 1, del convenio de subvención controvertido fijaba la contribución económica máxima de la Comunidad en 2 230 000 euros y precisaba que esa contribución económica no sobrepasaría el 50 % de los costes subvencionables.
- 10 El artículo 10 de dicho convenio, titulado «Legislación aplicable y tribunales competentes», estipulaba en su párrafo primero que el convenio se regiría por lo dispuesto en él, por las normas comunitarias pertinentes relativas al Programa Marco para la Innovación y la Competitividad, por el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y sus normas de desarrollo, por las demás disposiciones pertinentes del Derecho comunitario en general y, con carácter subsidiario, por el Derecho belga.
- 11 De conformidad con el artículo 10, párrafo segundo, del referido convenio, «los beneficiarios declaran saber y aceptan que la Comisión puede adoptar decisiones que impongan obligaciones pecuniarias [y constituyan título ejecutivo] de conformidad con el artículo 256 CE».
- 12 El artículo 10, párrafo tercero, del mismo convenio estipulaba que, sin perjuicio del derecho de la Comisión a adoptar directamente las decisiones previstas en su artículo 10, párrafo segundo, el Tribunal General o, en caso de recurso, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas eran los únicos competentes para conocer de los litigios entre la Comunidad, por una parte, y los beneficiarios, por otra, en lo relativo a la interpretación, la aplicación o la validez del convenio de subvención controvertido y a la legalidad de las decisiones antes mencionadas.
- 13 El anexo II del convenio de subvención controvertido, que era parte integrante del mismo, establecía las condiciones generales a las que dicho convenio estaba sujeto. El artículo II.28 de esas condiciones generales, titulado «Auditoría financiera», disponía en su apartado 1, párrafo primero, que la Comisión podía someter al beneficiario a una auditoría en cualquier momento durante la realización del proyecto de que se trata y hasta cinco años después del pago final. A tenor del párrafo segundo de dicho apartado, podían llevar a cabo dicha auditoría auditores de cuentas externos o los propios servicios de la Comisión, incluida la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Según los términos del artículo II.28, apartado 6, de dichas condiciones generales, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea tenía los mismos derechos que la Comisión, en particular, el derecho de acceso para fines de control y auditoría.
- 14 La duración del proyecto «Save Energy», inicialmente de 30 meses, se amplió posteriormente a 32 meses, de manera que finalizó el 3 de octubre de 2011. Tras la ejecución de dicho proyecto, la Comisión abonó una cantidad de 680 300 euros, a saber, el 50 % de los costes declarados por Alfamicro.

- 15 Mediante escrito de 25 de octubre de 2012, el Tribunal de Cuentas informó a Alfamicro de que, con arreglo al artículo 287 TFUE y según lo establecido en el artículo II.28, apartado 6, de las condiciones generales del convenio de subvención controvertido, la sometería a una auditoría en sus locales de Cascaes (Portugal) entre el 17 y el 19 de diciembre de 2012. El Tribunal de Cuentas finalizó dicha auditoría el 11 de abril de 2013.
- 16 El informe provisional de la auditoría, comunicado a Alfamicro mediante escrito de 29 de abril de 2013, fue revisado posteriormente por el Tribunal de Cuentas, teniendo en cuenta las observaciones provisionales formuladas por la recurrente. Mediante escrito de 25 de agosto de 2014, la Comisión comunicó a Alfamicro el informe final de auditoría y le notificó el cierre definitivo de la misma. Al término de dicha auditoría, el Tribunal de Cuentas rechazó, por no ser conformes con el marco contractual y reglamentario aplicables, unos costes declarados relativos al personal, a los servicios prestados por dos subcontratistas de Alfamicro y a «otros costes directos», consistentes principalmente en gastos de viaje y gastos de compra de bienes de consumo, por importe de 934 262 euros.
- 17 Mediante escrito de 8 de septiembre de 2014 (en lo sucesivo, «escrito de información preliminar»), la Comisión informó a Alfamicro de que, sobre la base de las conclusiones de dicha auditoría, iba a proceder a recuperar una cantidad de 467 131 euros y de que emitiría una nota de adeudo por el referido importe si Alfamicro no presentaba observaciones en un plazo de 30 días a contar desde la recepción de dicho escrito. Asimismo, la Comisión indicaba que, de no abonarse dicha cuantía en el plazo fijado en la nota de adeudo, se calcularían intereses de demora al tipo de interés indicado en esa nota. Por último, la Comisión precisaba que podía recuperar dicha cantidad, bien por compensación de deudas, bien por adopción de un acto que constituyera título ejecutivo. Mediante escrito de 8 de octubre de 2014, Alfamicro se opuso al contenido del escrito de información preliminar.
- 18 Mediante escrito de 28 de octubre de 2014, la Comisión confirmó la posición expresada en su escrito de información preliminar y adjuntó una nota de adeudo con el número 3241413112, por importe de 467 131 euros, y que fijaba como fecha de vencimiento el 12 de diciembre de 2014.
- 19 Posteriormente, mediante unos escritos de 15 y de 24 de abril de 2015, remitidos a Alfamicro durante la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal General, la Comisión informó a esta empresa de que procedería a una compensación de deudas entre ese derecho de crédito y otros importes que la Comisión adeudaba a la recurrente en su condición de beneficiaria de otros tres proyectos subvencionados por la Unión. Como consecuencia de las referidas compensaciones, el importe que la Comisión reclama a Alfamicro se eleva actualmente a 270 436 euros.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 29 de diciembre de 2015, Alfamicro interpuso un recurso basado en el artículo 272 TFUE, conforme al cual 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.
- 21 Alfamicro solicitó al Tribunal General que declarase la invalidez de la decisión de la Comisión a su juicio contenida en el escrito de 28 de octubre de 2014, con todas las consecuencias legales derivadas de ello, a saber, la anulación de la nota de adeudo anexa a dicho escrito, de un importe de 467 131 euros, y la emisión de una nota de crédito en su favor por el mismo importe.

- 22 Ante el Tribunal General, Alfamicro invocó varios motivos de recurso, basados en el incumplimiento del convenio de subvención controvertido en lo que respecta a la apreciación de los costes que se declararon no subvencionables, en la violación del principio de proporcionalidad y de los principios de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de buena administración y en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 23 En su escrito de réplica, presentado después de que la Comisión realizara los actos de compensación de deudas mencionados en el apartado 19 de esta sentencia, Alfamicro amplió el objeto de su recurso y solicitó al Tribunal General que declarase la invalidez de dichos actos de compensación y condenase a la Comisión a anularlos y a devolverle las cantidades correspondientes, más los intereses de demora.
- 24 Por su parte, la Comisión interpuso una demanda reconvenzional en la que solicitaba, esencialmente, que se condenase a Alfamicro a devolver la subvención que se le abonó indebidamente en el marco del convenio de subvención controvertido.
- 25 El Tribunal General calificó el recurso interpuesto por Alfamicro sobre la base del artículo 272 TFUE de «acción declarativa», destinada a obtener una declaración sobre la inexistencia del derecho de crédito invocado por la Comisión en virtud del convenio de subvención controvertido.
- 26 Por lo que respecta al primer motivo de recurso, basado en el incumplimiento del convenio de subvención controvertido, el Tribunal General realizó un detenido análisis de las conclusiones del Tribunal de Cuentas sobre los costes correspondientes a los servicios prestados por consultores internos y por los subcontratistas, en el presente caso las sociedades O. y D., y validó la apreciación al respecto del Tribunal de Cuentas y de la Comisión, según la cual un importe equivalente al 93 % de la subvención pagada por la Comisión no era verificable y fiable, por lo que no cabía considerar que representara costes realmente soportados por Alfamicro. Por consiguiente, el Tribunal General declaró que esos costes no eran subvencionables en virtud del convenio de subvención controvertido y desestimó el primer motivo de recurso.
- 27 Mediante su segundo motivo de recurso, Alfamicro alegaba una violación del principio de proporcionalidad. Como el proyecto «Save Energy» se había completado y la Comisión se había beneficiado plenamente del mismo, Alfamicro sostenía que sería desproporcionado reducir la subvención a un mero 7 % de su importe inicial. El Tribunal General declaró que, en un convenio de ese tipo, la subvención no constituye una remuneración del trabajo realizado por el beneficiario, sino una subvención de proyectos cuyo abono está sujeto a unos requisitos específicos. Por esa razón, la Comisión únicamente puede reembolsar costes que sean subvencionables con arreglo al convenio firmado con el referido beneficiario. El Tribunal General consideró, pues, que no se había violado el principio de proporcionalidad y desestimó dicho motivo de recurso.
- 28 Mediante su tercer motivo de recurso, Alfamicro aducía que se habían violado los principios de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de buena administración. El Tribunal General desestimó ese motivo por inoperante, al considerar que esos principios no se aplican en un contexto contractual, y afirmó que, en cualquier caso, en el caso de autos no se habían violado dichos principios.
- 29 El cuarto y último motivo de recurso de la recurrente estaba basado en el incumplimiento de su obligación de motivación por parte de la Comisión. Alfamicro sostenía que la motivación de la decisión a su juicio contenida en el escrito de 28 de octubre de 2014 era «extremadamente breve», de manera que dicha decisión adolecía de un error de Derecho. El Tribunal General desestimó ese motivo señalando que, como ese escrito no constituía un acto administrativo, en el caso de autos no era aplicable la obligación de motivación. Además, consideró que ese motivo de recurso no podría prosperar aunque se interpretase como un motivo basado en la obligación de ejecutar de buena fe el contrato, puesto que dicho escrito se había redactado en un contexto conocido por Alfamicro, que ya había sido suficientemente informada por el escrito de información preliminar.

- 30 Por consiguiente, el Tribunal General desestimó la acción declarativa en su conjunto.
- 31 Por lo que respecta a las pretensiones formuladas por Alfamicro en su réplica, en la que solicitaba que se declarase la invalidez de los actos de compensación de deudas realizados por la Comisión después de la presentación del escrito de recurso y que se condenase a la Comisión a reembolsarle las cantidades correspondientes a las referidas compensaciones, más los intereses de demora, el Tribunal General declaró su inadmisibilidad por la razón de que tales actos de compensación constituían actos administrativos cuya anulación debía solicitarse sobre la base del artículo 263 TFUE. Ahora bien, el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General no permite que se modifique la naturaleza del recurso en el curso del proceso.
- 32 Por lo que respecta a la demanda reconventional de la Comisión, el Tribunal General confirmó la procedencia de la apreciación del Tribunal de Cuentas sobre los costes considerados no subvencionables y, por tanto, la existencia de un derecho de crédito a favor de la Comisión por el oportuno importe. En consecuencia, condenó a Alfamicro a abonar a la Comisión la cantidad pendiente de pago tras los actos de compensación de deudas, a saber, 277 849,93 euros, más 26,88 euros en concepto de intereses por cada día de retraso a partir del 20 de junio de 2015 y hasta el pago íntegro de su deuda resultante de la ejecución del convenio de subvención controvertido.

Pretensiones de las partes

- 33 Mediante su recurso de casación, Alfamicro solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Devuelva el asunto al Tribunal General para que sea juzgado con arreglo al artículo 263 TFUE.
 - Condene a la Comisión a cargar con la totalidad de las costas.
- 34 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por la recurrente.
 - Con carácter subsidiario, desestime el recurso de casación por infundado y, por lo tanto, confirme la sentencia recurrida.
 - Condene a la recurrente a cargar con la totalidad de las costas.

Sobre el recurso de casación

- 35 En apoyo de su recurso, Alfamicro invoca cuatro motivos de casación, basados, el primero, en una interpretación errónea de las pretensiones del recurso inicial por parte del Tribunal General, al considerar que solicitaban que se declarase inexistente el derecho de crédito invocado por la Comisión en virtud del convenio de subvención controvertido, el segundo, en el incumplimiento del convenio de subvención controvertido, el tercero, en la violación del principio de proporcionalidad y, el cuarto, en la violación del principio de seguridad jurídica.

Sobre el primer motivo de casación, basado en la violación del artículo 263 TFUE

Sobre la admisibilidad del primer motivo

– Alegaciones de las partes

- 36 La Comisión invoca la inadmisibilidad del primer motivo de casación, alegando que Alfamicro había interpuesto su recurso ante el Tribunal General sobre la base del artículo 272 TFUE y de la cláusula compromisoria contenida en el convenio de subvención controvertido y que, al solicitar al Tribunal de Justicia en el recurso de casación que anule la sentencia recurrida y devuelva el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie, sobre la base del artículo 263 TFUE, con respecto a la validez de una supuesta decisión administrativa adoptada por la Comisión y contenida en su escrito de 28 de octubre de 2014, la recurrente modifica el objeto del litigio en contra de lo dispuesto en el artículo 170 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Por lo tanto, a su juicio, procede declarar la inadmisibilidad de este motivo de casación.
- 37 Alfamicro sostiene que había expuesto claramente en su escrito de recurso en primera instancia su pretensión de que el Tribunal General declarase la invalidez de la decisión de la Comisión a su juicio contenida en el escrito de 28 de octubre de 2014 y que anulase la nota de adeudo anexa a dicho escrito. Según Alfamicro, el Tribunal General reconoció además, en los apartados 35 y 36 de la sentencia recurrida, que ella solicitaba la anulación de una decisión de la Comisión alegando que la decisión contenida en dicho escrito constituía un acto administrativo. En consecuencia, a su juicio, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 38 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, permitir que una parte invoque por primera vez ante él un motivo de recurso que no ha invocado ante el Tribunal General equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal General. En el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia se limita, en principio, al examen de la apreciación del Tribunal General sobre los motivos de recurso que se debatieron ante él. Sin embargo, una alegación que no ha sido formulada en primera instancia no es un motivo nuevo, inadmisibles en la fase de casación, si únicamente constituye una ampliación de una argumentación ya desarrollada en un motivo de recurso expuesto en la demanda ante el Tribunal General (sentencia de 16 de noviembre de 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comisión, C-250/16 P, EU:C:2017:871, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 39 Es cierto que Alfamicro había solicitado al Tribunal General que se pronunciase, no sobre la base del artículo 263 TFUE, sino sobre la base del artículo 272 TFUE y de la cláusula compromisoria contenida en el convenio de subvención controvertido.
- 40 No obstante, se desprende del artículo 36 de la sentencia recurrida que la recurrente formulaba desde el principio la pretensión de que se declarase la invalidez de la decisión de la Comisión a su juicio contenida en el escrito de 28 de octubre de 2014. Por lo tanto, Alfamicro se refería, en efecto, a una acción de anulación. Además, el Tribunal General constató esa contradicción y consideró, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que procedería declarar la inadmisibilidad de un eventual recurso de anulación porque ni ese escrito ni la nota de adeudo constituían actos administrativos impugnables a través de dicho recurso.
- 41 De ello se deduce que Alfamicro sostenía ya en su recurso ante el Tribunal General que el escrito de la Comisión de 28 de octubre de 2014 debía considerarse un acto administrativo adoptado por dicha institución, aunque fundamentara su acción en una base legal errónea. Por lo tanto, dado que el

primer motivo de casación invoca una apreciación errónea, por parte del Tribunal, de la naturaleza jurídica del escrito de la Comisión de 28 de octubre de 2014, dicho motivo constituye una mera ampliación de una alegación ya desarrollada en un motivo de recurso expuesto en la demanda ante el Tribunal General.

42 En consecuencia, procede declarar la admisibilidad del presente motivo de casación.

Sobre el fondo

– Alegaciones de las partes

43 En su primer motivo de casación, Alfamicro reprocha al Tribunal General que haya declarado erróneamente que el acto cuya anulación ella solicitaba no presentaba las características de un acto impugnabile con arreglo al artículo 263 TFUE y, además, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, que con su recurso ella pretendía en realidad que el Tribunal General declarase la inexistencia del derecho de crédito invocado por la Comisión en virtud del convenio de subvención controvertido.

44 Según Alfamicro, son varias las circunstancias que permiten demostrar que el escrito de la Comisión de 28 de octubre de 2014 constituye un acto administrativo. Dicho escrito determina unilateralmente el derecho de crédito y la fecha de su vencimiento y anuncia que la Comisión tiene la facultad de adoptar actos ejecutivos. Así pues, a juicio de esta parte, la naturaleza de la auditoría llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas y el hecho de que los resultados de dicha auditoría se extrapolaran a otros convenios celebrados entre ella y la Comisión demuestran que dicha auditoría excede del marco contractual.

45 La recurrente afirma igualmente que las medidas de compensación de deudas adoptadas por la Comisión tras el referido escrito constituyen, también, actos administrativos. Por lo tanto, estima contradictorio afirmar, por una parte, que el derecho de crédito de la Comisión tiene base contractual y obliga por tanto al beneficiario a entablar una acción fundada en el artículo 272 TFUE y reconocer, por otra parte, a dicha institución la posibilidad de proceder unilateralmente al cobro forzoso de dicho derecho de crédito mediante compensación de deudas o mediante un acto administrativo que solamente puede impugnarse sobre la base del artículo 263 TFUE.

46 La Comisión impugna la argumentación desarrollada por Alfamicro en apoyo del primer motivo de casación.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

47 Con carácter previo, procede recordar, como hizo el Tribunal General en el apartado 42 de la sentencia recurrida, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es posible ejercitar un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE contra todos los actos adoptados por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando marcadamente su situación jurídica (sentencias de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 16 y jurisprudencia citada, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 31 y jurisprudencia citada).

48 Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha declarado ya en varias ocasiones que la competencia del juez de la Unión para interpretar y aplicar las disposiciones del Tratado FUE en el contexto de un recurso de anulación no es aplicable cuando la situación jurídica del demandante se encuadra en el marco de unas relaciones contractuales cuyo régimen jurídico viene regulado por la ley nacional designada por las partes contratantes (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 18, y el auto de 21 de abril de 2016, Borde y Carbonium/Comisión, C-279/15 P, no publicado, EU:C:2016:297, apartado 39).

- 49 En efecto, 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 solo el riesgo de vaciar de contenido el artículo 272 TFUE, que permite atribuir competencia jurisdiccional a la Unión en virtud de una cláusula compromisoria, sino también, en el caso de que el contrato no contuviera una cláusula de este tipo, el riesgo de extender su competencia jurisdiccional más allá de los límites trazados por el artículo 274 TFUE, que atribuye a los tribunales nacionales la competencia de Derecho común para conocer de los litigios en los que la Unión sea parte (sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 19).
- 50 De dicha jurisprudencia se desprende que, cuando exista un contrato entre la parte demandante y una de las instituciones de la Unión, los órganos jurisdiccionales de la Unión solo pueden conocer de un recurso basado en el artículo 263 TFUE si el acto impugnado tiende a producir efectos jurídicos vinculantes ajenos a la relación contractual entre las partes y que impliquen el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la institución contratante en su condición de autoridad administrativa (sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 20).
- 51 En el presente asunto, el acto impugnado por Alfamico es el escrito de la Comisión de 28 de octubre de 2014, por el que esta remitió una nota de adeudo a Alfamico y la requirió para que devolviera las cantidades que le habían sido abonadas indebidamente en virtud del convenio de subvención controvertido, cuyo importe es el que figura en esa nota de adeudo.
- 52 Por consiguiente, la referida nota de adeudo se inscribe en el contexto del convenio de subvención controvertido, en la medida en que tiene por objeto el cobro de una deuda que tiene en él su fundamento. Esa nota de adeudo y el requerimiento al deudor que lo acompaña únicamente contienen la indicación de la fecha de vencimiento y de las condiciones de pago de la deuda que allí se constata, sin que puedan asimilarse a un título ejecutivo como tal, aunque mencionen la vía ejecutiva del artículo 299 TFUE como una opción posible entre otras de las que dispone la Comisión para el supuesto de que el deudor no cumpla su obligación en la fecha de vencimiento fijada (véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 23).
- 53 En cualquier caso, en el presente asunto, la Comisión no recurrió a la ejecución forzosa, sino que decidió presentar una demanda reconvencional ante el Tribunal General al objeto de que se condenase a Alfamico al pago de dicha deuda.
- 54 Además, ninguna de las circunstancias invocada por Alfamico permite considerar que la Comisión actuara en su condición de autoridad administrativa o que su escrito de 28 de octubre de 2014 produjera efectos jurídicos exteriores al marco contractual que pudiesen modificar la situación jurídica de Alfamico.
- 55 En efecto, la auditoría llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas se contemplaba en el convenio de subvención controvertido y forma parte de un procedimiento previsto habitualmente en ese tipo de convenios. Las auditorías tienen el objetivo de garantizar que el beneficiario de una subvención obtenga únicamente el reembolso de los costes subvencionables en virtud del convenio por el que se otorga la subvención, de manera que se garanticen una gestión y un uso responsables de los fondos europeos.

- 56 Es cierto que, tras el envío de su escrito de 28 de octubre de 2014, la Comisión procedió a extrapolar a otros convenios que había celebrado con Alfamicro los resultados de la auditoría relativa al convenio de subvención controvertido y que las decisiones de la Comisión adoptadas sobre la base de esas extrapolaciones podrían constituir, en su caso, actos administrativos de dicha institución si excedieran del marco contractual de esos otros convenios. No obstante, por una parte, el derecho de crédito constatado por la Comisión en su escrito de 28 de octubre de 2014 no se basa en tales extrapolaciones, sino, directamente, en los resultados de la auditoría del Tribunal de Cuentas sobre los costes declarados por Alfamicro en virtud del convenio de subvención controvertido y, por otra parte, la demanda presentada al Tribunal General no tenía por objeto esos otros convenios.
- 57 Asimismo, los actos de compensación de deudas adoptados posteriormente por la Comisión son actos separados, cuyo eventual carácter administrativo no tiene incidencia alguna en la naturaleza contractual de la declaración de la existencia del derecho de crédito constatado en la nota de adeudo que acompañaba el escrito de dicha institución de 28 de octubre de 2014. Por otra parte, si bien Alfamicro critica en general el enfoque diferenciado de las medidas contractuales y de los actos administrativos de compensación de deudas en la jurisprudencia del Tribunal General, en el presente recurso de casación no se opone a la decisión del Tribunal General de declarar, en el apartado 196 de la sentencia recurrida, la inadmisibilidad de las pretensiones que tenían por objeto la anulación de los actos de compensación de deudas realizados por la Comisión, sino que se limita a alegar que el Tribunal General debería haber considerado que el escrito de 28 de octubre de 2014 y la nota de adeudo adjunta a dicho escrito constituían actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE.
- 58 Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que, aunque el recurso en primera instancia, pese a estar fundado expresamente en el artículo 272 TFUE, se calificara de «recurso de anulación» con base legal en el artículo 263 TFUE, procedería declarar la inadmisibilidad de tal recurso, puesto que ni el escrito de 28 de octubre de 2014 ni la nota de adeudo adjunta a dicho escrito constituyen actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE, de manera que procedía considerar que el recurso de Alfamicro estaba fundado en el artículo 272 TFUE, habida cuenta de la cláusula compromisoria que figura en el convenio de subvención controvertido.
- 59 Se deduce de las consideraciones expuestas que procede desestimar por infundado el primer motivo de casación.

Sobre los motivos de casación segundo y tercero, basados en el incumplimiento del convenio de subvención controvertido y en la violación del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

- 60 En sus motivos de casación segundo y tercero, que procede examinar conjuntamente, Alfamicro reprocha al Tribunal General que haya declarado, en el apartado 142 de la sentencia recurrida, que la Comisión estaba obligada a solicitar el reembolso de la financiación de los costes considerados no subvencionables y que dicha institución no violó el principio de proporcionalidad ni incumplió su obligación de ejecutar sus obligaciones contractuales de buena fe.
- 61 Según Alfamicro, en virtud de la cláusula II.28 del convenio de subvención controvertido, en la que se establece que la Comisión adoptará «todas las medidas adecuadas que considere necesarias», esta debería haber tenido en cuenta el principio de proporcionalidad al aplicar el resultado de la auditoría llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas. Alfamicro sostiene que el convenio de subvención controvertido era un contrato sinalagmático y que ella cumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del mismo. Ahora bien, a su juicio, al reducir la subvención en un 93 %, pese a que el proyecto «Save Energy» se había completado, la Comisión incumplió dicho convenio y violó el principio de proporcionalidad.

- 62 La Comisión impugna las alegaciones formuladas por Alfamicro en apoyo de sus motivos de casación segundo y tercero.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 63 Procede recordar, con carácter previo, que el Tribunal General constató, en los apartados 90 y 128 de la sentencia recurrida, que el Tribunal de Cuentas había apreciado correctamente el carácter no subvencionable de los costes declarados por Alfamicro. Esa constatación, que procede en cualquier caso de una apreciación de hecho sometida a la competencia soberana del Tribunal General, no ha sido impugnada en el presente recurso de casación.
- 64 Por lo tanto, aquí se trata únicamente de comprobar si el Tribunal General actuó legítimamente cuando juzgó que la Comisión no había violado el principio de proporcionalidad al deducir del importe de la subvención todos los costes declarados no subvencionables y al exigir, en consecuencia, que se le devolviera una gran parte de dicha subvención.
- 65 En ese contexto, procede señalar que, a tenor del artículo 317 TFUE, la Comisión está obligada a respetar el principio de buena gestión financiera. También le corresponde velar por la protección de los intereses económicos de la Unión al ejecutar el presupuesto de esta. Lo mismo cabe decir en materia contractual, dado que las subvenciones concedidas por la Comisión proceden del presupuesto de la Unión. Según uno de los principios fundamentales por los que se rigen las ayudas otorgadas por la Unión, esta únicamente puede subvencionar los gastos efectivamente asumidos (sentencia de 28 de febrero de 2013, Portugal/Comisión, C-246/11 P, no publicada, EU:C:2013:118, apartado 102 y jurisprudencia citada).
- 66 En consecuencia, la Comisión no puede aprobar sin fundamento jurídico un gasto que corre a cargo del presupuesto de la Unión, so pena de violar esos principios establecidos en el Tratado FUE. Pues bien, en el caso de las subvenciones, es el convenio de subvención el que regula las condiciones de concesión y utilización de la misma y, más concretamente, las cláusulas relativas a la determinación del importe de esa subvención en función de los costes declarados por el cocontratante de la Comisión.
- 67 Por lo tanto, si los costes declarados por el beneficiario no resultan subvencionables con arreglo al convenio de subvención de que se trate porque se ha considerado que no son verificables o que no son fiables, la Comisión no tiene otra opción que proceder a recuperar la subvención en la parte correspondiente a las cantidades no justificadas, ya que, sobre la base del fundamento jurídico constituido por dicho convenio de subvención, la referida institución únicamente está autorizada para liquidar, con cargo al presupuesto de la Unión, las cantidades debidamente justificadas. Dadas estas circunstancias, en el presente asunto, solicitar la devolución de la parte de la subvención correspondiente a los costes no subvencionables constatados en el informe de auditoría del Tribunal de Cuentas representa una medida adecuada.
- 68 Por lo que respecta a las alegaciones sobre el carácter sinalagmático de dicho convenio, basta con recordar que la subvención no representa la contraprestación de la realización del proyecto al que se refiere el convenio de subvención. Las cantidades pagadas por la Comisión en virtud de dicho convenio se abonan únicamente para permitir que el beneficiario haga frente a los costes generados por la realización del proyecto. Desde el momento en que una parte de esos costes se considera no subvencionable, por no haber cumplido el beneficiario su obligación contractual de justificar la utilización de las cantidades que le fueron atribuidas, la Comisión debe recuperar el importe correspondiente a esa parte de los costes, sin que pueda influir en dicha obligación el hecho de que el beneficiario haya completado entretanto el proyecto al que se refiere el convenio de subvención.

- 69 En cuanto a la alegación de Alfamicro relativa a la existencia de un enriquecimiento injusto, basta con indicar que ha sido invocada por primera vez ante el Tribunal de Justicia, por lo que procede declarar su inadmisibilidad.
- 70 En consecuencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho cuando declaró que la Comisión había adoptado una medida adecuada frente a la recurrente al solicitarle la devolución de la financiación de los costes considerados no subvencionables, pues esta era la única medida que dicha institución podía adoptar en virtud de las obligaciones que le imponían tanto el convenio de subvención controvertido como el Derecho de la Unión, y que, en ese contexto, dicha institución no había actuado de manera contraria al principio de proporcionalidad o al principio de buena fe en la ejecución de los convenios.
- 71 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar por infundados los motivos de casación segundo y tercero.

Sobre el cuarto motivo de casación, basado en la violación del principio de seguridad jurídica

Alegaciones de las partes

- 72 En este motivo de casación, Alfamicro alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, ya que debería haber declarado la existencia de una violación del principio de seguridad jurídica por parte de la Comisión. La recurrente señala que el artículo II.28, apartado 5, del convenio de subvención controvertido establecía que la Comisión podía adoptar «medidas adecuadas». Pues bien, la recurrente alega que, aunque ella habría podido prever que la imposibilidad de justificar costes declarados en virtud del convenio de subvención controvertido podría tener consecuencias para el importe de la subvención, lo que nunca habría podido prever es que la subvención se reduciría en un 93 %, pese a que el proyecto se había llevado a su término. A su juicio, al actuar así la Comisión adoptó medidas inadecuadas, en contra de lo establecido en el convenio de subvención controvertido, por lo que violó el principio de seguridad jurídica.
- 73 La Comisión impugna esta argumentación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 74 Debe recordarse que el Tribunal General conocía del asunto en su condición de juez del contrato, encargado de pronunciarse en un litigio de naturaleza contractual, y no como juez de la legalidad de un acto susceptible de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE.
- 75 Ahora bien, el principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles a fin de que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartado 100 y jurisprudencia citada).
- 76 En este contexto, por consiguiente, el Tribunal General actuó legítimamente al declarar, en los apartados 156 y 157 de la sentencia recurrida, que el principio de seguridad jurídica no era aplicable en un litigio de naturaleza contractual, en el que no corresponde al Tribunal General comprobar la legalidad de un acto administrativo. Por lo tanto, una eventual violación de dicho principio no influiría en las obligaciones que incumbían a la Comisión en virtud del convenio de subvención controvertido.
- 77 Así pues, procede desestimar el cuarto motivo de casación por ser inoperante.

- 78 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que no cabe acoger ninguno de los motivos invocados por Alfamicro en apoyo de su recurso de casación.
- 79 Por lo tanto, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 80 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados todos los motivos de casación invocados por Alfamicro, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a Alfamicro — Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, L.^{da}**

Firmas