



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 3 de julio de 2018*

[Texto rectificado mediante auto de 3 de octubre de 2018]

«FED — Países ACP — Acuerdo de Cotonú — Programa de apoyo a las iniciativas culturales en los países africanos de lengua portuguesa — Cantidades abonadas por la Comisión a la entidad encargada de la ejecución financiera del programa en Guinea-Bisáu — Recuperación a raíz de una auditoría financiera — Compensación de créditos — Proporcionalidad — Enriquecimiento injusto — Responsabilidad extracontractual»

En el asunto T-616/15,

Transtec, con domicilio social en Bruselas (Bélgica), representada por la Sra. L. Levi, abogada,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por el Sr. A. Aresu y la Sra. S. Bartelt, y posteriormente por el Sr. Aresu, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto, por una parte, una pretensión basada en el artículo 263 TFUE por la que se solicita la anulación de las decisiones de compensación recogidas en los escritos de la Comisión de 27 de agosto y de 7, 16, 23 y 25 de septiembre de 2015 y dirigidas al cobro de la cantidad de 624 388,73 euros, correspondiente al importe de una parte de los anticipos entregados a la demandante en el marco de un programa de apoyo a las iniciativas culturales en Guinea-Bisáu, financiado por el noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED), incrementado con los intereses de demora, y, por otra parte, una pretensión basada en el artículo 268 TFUE destinada a obtener la restitución de las cantidades supuestamente vinculadas a un enriquecimiento injusto y la reparación del perjuicio que la demandante alega haber sufrido como consecuencia del comportamiento de la Comisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidenta, y los Sres. V. Valančius y U. Öberg (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de noviembre de 2017;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 En aplicación del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú [Benín] el 23 de junio de 2000 (DO 2000, L 317, p. 3), y aprobado en nombre de las Comunidades mediante la Decisión 2003/159/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 (DO 2003, L 65, p. 27), el noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED) creó un programa de apoyo a las iniciativas culturales destinado a cinco Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), a saber, los países africanos de lengua oficial portuguesa (en lo sucesivo, «PALOP»).
- 2 Los PALOP son la República de Angola, la República de Cabo Verde, la República de Guinea-Bisáu, la República de Mozambique y la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe.
- 3 En el marco del programa de apoyo a las iniciativas culturales dirigido a los PALOP, la Comisión Europea adoptó una decisión de financiación a su favor por un importe de tres millones de euros, ejecutada mediante el Convenio de Financiación con la referencia 9888/REG (en lo sucesivo, «Convenio de Financiación»), firmado por la Comisión el 19 de diciembre de 2007 y por los PALOP, representados por el Ordenador regional de la República de Guinea-Bisáu, el 29 de febrero de 2008 y cuya entrada en vigor se produjo el mismo día. Dicho convenio expiró el 31 de diciembre de 2013.
- 4 En aplicación del Convenio de Financiación, el 20 de julio de 2009 el Ordenador nacional en cuestión, a saber, el ministro da Economia e Finanças da República da Guiné-Bissau (Ministro de Economía y Hacienda de la República de Guinea-Bisáu; en lo sucesivo, «Ordenador nacional»), en su calidad de poder adjudicador, y la demandante, Transtec, que es una consultoría en el ámbito del desarrollo cuya actividad consiste en la prestación de servicios de cooperación técnica en beneficio de instituciones públicas, del sector privado y de otras organizaciones en las economías emergentes, firmaron un contrato de servicios con la referencia FED/2009/210-646 (en lo sucesivo, «contrato de servicios»).
- 5 El contrato de servicios fue firmado también, como aval, por el ministro da Educação, da Cultura e da Ciência da República da Guiné-Bissau (Ministro de Educación, Cultura y Ciencia de la República de Guinea-Bisáu), en calidad de beneficiario, y visado por el jefe de la Delegación de la Unión Europea en la República de Guinea-Bisáu (en lo sucesivo, «jefe de la Delegación»), en su condición de proveedor de fondos.
- 6 Algunas de las disposiciones y de los anexos del contrato de servicios fueron objeto de cláusulas adicionales en 2011 y en 2012. Dicho contrato, que se celebró, en virtud de su artículo 3, por un importe de 344 992 euros y un período de veinticuatro meses, ascendió finalmente, en virtud de las diferentes cláusulas adicionales, a un importe de 484 787 euros y su duración se estableció para un período ligeramente superior a treinta y seis meses, es decir, hasta el 31 de agosto de 2012. Las cláusulas adicionales estaban destinadas a cubrir los gastos relativos a la ejecución de las diferentes tareas de la demandante, que se enumeraban exhaustivamente en los anexos II y III de dicho contrato, relativas a la prestación de servicios de asistencia técnica en la unidad de gestión del programa de apoyo a las iniciativas culturales de los PALOP.
- 7 En cumplimiento del contrato de servicios, la demandante elaboró y firmó un documento con la referencia FED/2010/249-005, titulado *Orçamento-programa de cruzeiro e de encerramento (Presupuesto-programa de crucero y de cierre; en lo sucesivo, «presupuesto-programa»)*, aprobado por el Ordenador nacional, firmado como garante por el beneficiario y visado por el jefe de la Delegación.

- 8 A efectos de aplicar el presupuesto-programa y de cubrir todos sus aspectos operativos, se encargó a la demandante la gestión de una dotación financiera que ascendía a 2 531 560 euros.
- 9 De conformidad con el contrato de servicios y con el presupuesto-programa, la demandante llevó a cabo las tareas que se le habían encomendado en los plazos fijados. El 31 de agosto de 2012, en la fecha de vencimiento de dicho contrato, en su versión modificada, la demandante declaró gastos que ascendían a 475 108,25 euros en el marco del contrato de servicios y a 1 679 933,71 euros en relación con la ejecución del presupuesto-programa.
- 10 Posteriormente, la Comisión solicitó dos auditorías, una relativa al contrato de servicios y la otra relativa al presupuesto-programa. Los dos proyectos de informes de auditoría, que se elaboraron respectivamente los días 12 y 25 de mayo de 2014, identificaron una serie de gastos que calificaron de no admisibles, por un total de 607 072,24 euros, cantidad que se convirtió, después de que se efectuara una corrección contable, en 607 096,08 euros para el presupuesto-programa y en 10 151,17 euros para el contrato de servicios.
- 11 La demandante formuló sus observaciones sobre los proyectos de informes de auditoría el 11 de junio de 2014. La versión final de estos informes, que se presentó el 25 de julio de 2014, incluyó los comentarios del auditor sobre las observaciones de la demandante.
- 12 A raíz de estos informes, la Delegación de la Unión Europea en la República de Guinea-Bisáu refrendó las conclusiones del auditor. Sin embargo, antes de que se adoptara una decisión sobre el cobro del importe relativo al presupuesto-programa, a saber, 607 096,08 euros, se invitó a la demandante, mediante escrito de 29 de octubre de 2014, a formular sus observaciones a la Comisión. La demandante respondió a este escrito el 7 de noviembre de 2014.
- 13 El 12 de diciembre de 2014, mediante escrito firmado conjuntamente por el jefe de la Delegación y el Ordenador nacional, se desestimaron las objeciones y las alegaciones de la demandante. El 14 de diciembre de 2014, la demandante refutó el contenido de dicho escrito y reiteró su posición.
- 14 El 26 de marzo de 2015, la Delegación de la Unión Europea en la República de Guinea-Bisáu envió a la demandante la nota de adeudo n.º 4940150201, por un importe de 607 096,08 euros, acompañada del texto *Devolución de fondos, según informe de auditoría*. La nota de adeudo fue seguida de un escrito, de 30 de marzo de 2015, que exponía lo siguiente:

«Considerando el presupuesto-programa [...] respecto del cual el informe de auditoría ha identificado un importe no admisible de 607 072,24 euros, enviamos mediante escrito separado una nota de adeudo correspondiente a dicho importe. El artículo 40 [del anexo I del contrato de servicios, relativo a la resolución de controversias] no es aplicable al presupuesto-programa. Deseamos informarles de que está en curso una evaluación técnica, cuyos resultados se incluirán en el expediente.»
- 15 Mediante escrito de 6 de mayo de 2015, la demandante impugnó la nota de adeudo y el escrito de acompañamiento de 30 de marzo de 2015. Volvió a dirigirse a la Comisión el 22 de junio de 2015. El 24 de junio de 2015, la Comisión dirigió un escrito a la demandante para comunicarle que se le facilitaría una respuesta a la mayor brevedad posible.
- 16 Puesto que la demandante alegó que era titular de varios derechos de crédito frente a la Comisión, esta decidió precisar los importes adeudados mediante compensación entre créditos y deudas pendientes, debiendo precisarse que el importe que ha de pagarse, según la Comisión, en el marco del presupuesto-programa se fijó finalmente en 624 388,73 euros, a fin de incluir en él el importe de 17 292,65 euros en concepto de intereses de demora.

- 17 Así pues, la demandante recibió de la Dirección General (DG) de Presupuestos de la Comisión seis decisiones de compensación, dirigidas a cobrar el crédito constituido por los gastos calificados de «no admisibles» en el informe de auditoría relativo al presupuesto-programa (en lo sucesivo, «crédito controvertido»). Estas decisiones son las siguientes:
- la decisión de 25 de agosto de 2015, por la que se efectúa una compensación de 45 581,87 euros (crédito residual sin intereses: 561 514,21 euros);
 - la decisión de 27 de agosto de 2015, por la que se efectúa una compensación de 21 639,45 euros (crédito residual sin intereses: 539 874,76 euros);
 - la decisión de 7 de septiembre de 2015, por la que se efectúa una compensación de 48 715,20 euros (crédito residual sin intereses: 491 159,56 euros);
 - la decisión de 16 de septiembre de 2015, por la que se efectúa una compensación de 21 857,97 euros (crédito residual sin intereses: 469 301,59 euros);
 - la decisión de 23 de septiembre de 2015, por la que se efectúa una compensación de 422 302,02 euros (crédito residual sin intereses: 46 999,57 euros);
 - la decisión de 25 de septiembre de 2015, por la que se efectúa una compensación de 64 292,22 euros, incluidos intereses de demora, por un importe de 17 292,65 euros (extinción del crédito controvertido).
- 18 Tras recibir la decisión de 25 de agosto de 2015, la demandante envió a la Delegación de la Unión Europea en la República de Guinea-Bisáu el escrito de 26 de agosto de 2015, en el que reiteraba el contenido de su escrito de 6 de mayo de 2015 y solicitaba la suspensión de cualquier medida de ejecución de la nota de adeudo hasta que los servicios de la Comisión examinaran su posición.
- 19 Mediante escrito de 2 de octubre de 2015, enviado por correo el 5 de octubre de 2015, el jefe de la Delegación dio una respuesta negativa a la demandante y concluyó con la siguiente frase:
- «No obstante, habida cuenta de la importancia del importe impugnado, procederemos a efectuar estudios adicionales al respecto, de cuyo contenido les mantendremos informados.»

Marco jurídico y contractual

- 20 El FED fue creado para financiar la cooperación con los Estados ACP, en primer lugar, en un anexo al Tratado CEE, y posteriormente mediante acuerdos internos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de la Unión Europea. A día de hoy, ha habido once FED sucesivos y los acuerdos internos relativos a estos FED se han celebrado por una duración correspondiente a la duración de los diversos acuerdos y convenios mediante los que la Unión Europea y sus Estados miembros han establecido esta asociación especial con los Estados ACP. Los importes destinados a los FED no se han consignado en el presupuesto general de la Unión, lo que explica que la gestión de cada FED se haya regulado por un reglamento financiero específico.
- 21 El presente recurso se inscribe en el marco de la aplicación del Reglamento Financiero, de 27 de marzo de 2003, Aplicable al Noveno Fondo Europeo de Desarrollo (DO 2003, L 83, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 309/2007 del Consejo, de 19 de marzo de 2007 (DO 2007, L 82, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED»).

- 22 No obstante, tal como se desprende del artículo 156 del Reglamento (CE) n.º 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO 2008, L 78, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 370/2011 del Consejo, de 11 de abril de 2011 (DO 2011, L 102, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED»), las operaciones financiadas con cargo, en particular, al noveno FED fueron sometidas a la aplicación de las disposiciones del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED referentes a los agentes financieros, operaciones de ingresos, a la liquidación, el ordenamiento y el pago de gastos, a los sistemas informáticos y la rendición de cuentas, así como a las auditorías externas y al procedimiento de descargo a partir de su entrada en vigor, el 20 de marzo de 2008.
- 23 Posteriormente, a partir del 6 de marzo de 2015, las disposiciones del Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (DO 2015, L 58, p. 1), se han aplicado a las operaciones financiadas con cargo a los FED anteriores, sin perjuicio de los compromisos jurídicos existentes. Por lo tanto, en el presente asunto, las operaciones financiadas por la Comisión en virtud del Convenio de Financiación que fueron objeto de compromisos jurídicos anteriores a la entrada en vigor del Reglamento 2015/323 no están sujetas a la aplicación de las disposiciones de dicho Reglamento.

Contrato de servicios y presupuesto-programa

- 24 El contrato de servicios se adoptó en virtud del artículo 5 del Convenio de Financiación, con arreglo al cual el Ordenador nacional en cuestión debía celebrar contratos de servicios con los organismos seleccionados, encargados de elaborar presupuestos-programa adecuados (en primer lugar de «arranque», en segundo lugar de «crucero» y, por último, de «cierre»), todo ello antes del 18 de diciembre de 2010.
- 25 Con arreglo al artículo 80, apartado 4, del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED, el presupuesto-programa se definía como «un documento por el que se establecen los medios materiales y los recursos humanos necesarios, el presupuesto, así como las disposiciones técnicas y administrativas de aplicación para la ejecución de un proyecto».
- 26 Esta definición figuraba asimismo en el apartado 2.4.1 de la *Guía práctica de los procedimientos aplicables a los presupuestos-programa* financiados por el FED y el presupuesto general de la Unión Europea de 2009 (en lo sucesivo, «Guía»).

Controles y auditorías de la Comisión

- 27 Los artículos 12 y 13 del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED se referían al control efectuado por la Comisión en el marco de la ejecución financiera de los proyectos y programas respaldados por dicho FED.
- 28 El artículo 13, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED establecía lo siguiente:
- «La aplicación por los Estados ACP [...] de las acciones financiadas con cargo a los recursos del FED estará sometida al control de la Comisión que podrá efectuarse bien por una aprobación *a priori*, bien por un control *a posteriori*, o bien con arreglo a un procedimiento mixto [...]».
- 29 En este contexto, el artículo 18 del anexo I del Convenio de Financiación estableció, en favor de la Comisión, varios sistemas de comprobación y de control de la utilización de los fondos asignados. Estos últimos incluían, en particular, la posibilidad de llevar a cabo una auditoría completa, en caso de

que fuera necesario, sobre la base de los documentos justificativos de las cuentas y los registros contables, así como de cualquier otro documento relativo a la financiación del proyecto o del programa, y ello hasta que finalizase el período de siete años contado a partir del último pago. Con arreglo al artículo 18.4 de dicho anexo, los controles y auditorías podían «extenderse a los contratistas y a los subcontratistas que [hubieran] recibido fondos comunitarios». El artículo 4.5 del anexo II de dicho convenio y el artículo 25.1 del anexo I del contrato de servicios también preveían la realización de auditorías financieras.

- 30 Por otra parte, en virtud del artículo 4.15 del presupuesto-programa, los gastos efectuados de conformidad con dicho presupuesto-programa también estaban sujetos a una auditoría financiera, en cuyo marco los auditores podían efectuar todas las comprobaciones contables, técnicas, administrativas y jurídicas que considerasen útiles o necesarias.

Cobro de créditos

- 31 Por lo que se refiere a los presuntos créditos cuya existencia declaró la Comisión o el Ordenador nacional, estos se sometieron en un principio a la aplicación de los artículos 41 a 47 del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED y, posteriormente, desde la entrada en vigor del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, que tuvo lugar el 20 de marzo de 2008, a los artículos 63 a 65 de este último Reglamento.
- 32 El artículo 65, apartado 2, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED reproducía el contenido del artículo 46, apartado 3, del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED. Estas disposiciones, al igual que el artículo 80, apartado 1, párrafo segundo, 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), conferían al contable de la Comisión la competencia de proceder al cobro por compensación y por el debido importe de los créditos del FED o de la Unión frente a cualquier deudor que a su vez fuere titular de un crédito cierto, líquido y exigible respecto del FED o a la Unión.

Gastos no admisibles

- 33 El apartado 3.3.2 de la Guía distinguía los tipos de gastos cubiertos por los presupuestos-programa de los cubiertos por los contratos de servicios en los siguientes términos:

«En caso de operaciones descentralizadas indirectas privadas (exclusivamente FED), los gastos de personal de la entidad de que se trate, así como sus propios gastos de funcionamiento necesarios para la ejecución financiera de la parte del presupuesto en régimen de gestión administrativa de los distintos presupuestos-programa, no podrán financiarse mediante la parte del presupuesto en régimen de gestión administrativa de los presupuestos-programa, puesto que dichos gastos están cubiertos por el presupuesto del contrato de servicios firmado con dicha entidad.»

- 34 En lo que atañe, en primer lugar, a la recuperación de los importes asignados en virtud del contrato de servicios objeto del presente recurso, el artículo 31.1 del anexo I de dicho contrato estipulaba:

«El titular [del contrato de servicios] se compromete a reembolsar al poder adjudicador los importes que le hayan sido abonados [en virtud del contrato de servicios] en exceso respecto del importe final adeudado a más tardar en la fecha límite establecida en la nota de adeudo, lo que corresponde a 45 días a partir de la fecha de emisión de dicha nota de adeudo.»

- 35 A este respecto, el artículo 31.3 del anexo I del contrato de servicios preveía que el poder adjudicador podía proceder al reembolso de los importes que se le adeudaban mediante compensación con los importes adeudados al titular por cualquier concepto y, en su caso, que la Comisión, en su condición de proveedora de fondos, podía subrogarse en los derechos del poder adjudicador.
- 36 En segundo lugar, en cuanto a la recuperación de los importes asignados en el marco del presupuesto-programa, el artículo 4.14 de este indicaba que los importes correspondientes a los gastos no admisibles debían ser reembolsados sin demora por el administrador de anticipos y por el contable o, en su caso, por la entidad mencionada en el apartado 4.2 del presupuesto-programa, a saber, la demandante.
- 37 Con arreglo al párrafo introductorio del apartado 4 del presupuesto-programa, las disposiciones técnicas relativas a la ejecución del presupuesto-programa debían respetar las normas y los procedimientos previstos en la Guía. El apartado 3.4.1 de esta tenía el siguiente tenor:
- «El refrendo del presupuesto-programa por el jefe de la Delegación implica su acuerdo respecto a la financiación [...] siempre y cuando se respeten las normas y procedimientos previstos en la presente Guía. Si se incumplen estas normas y procedimientos, los gastos relativos a las operaciones en cuestión no podrán ser financiados mediante los recursos del FED/de la Unión Europea.»
- 38 El apartado 4.1.2 de la Guía establecía, por otra parte, que, «para ser subvencionables, los gastos deb[ía]n estar vinculados a la realización de acciones previstas en el presupuesto-programa debidamente aprobado y previamente firmado».

Procedimiento y conclusiones de las partes

- 39 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 3 de noviembre de 2015, la demandante interpuso el presente recurso.
- 40 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el 22 de enero de 2016, la Comisión propuso una excepción con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. La demandante presentó sus alegaciones sobre esta excepción el 21 de marzo de 2016.
- 41 Mediante auto de 30 de mayo de 2016, la Sala Octava del Tribunal (composición anterior) decidió unir la excepción al examen del fondo del asunto.
- 42 La demandante solicita al Tribunal que:
- Declare la admisibilidad del recurso.
 - Anule las «decisiones de compensación de la Comisión [...] recogidas en sus escritos de 25 de agosto, 27 de agosto, 7 de septiembre, 16 de septiembre y 23 de septiembre de 2015 y dirigidas al cobro del importe de 624 388,73 euros».
 - Condene a la Comisión al pago del importe de 624 388,73 euros, incrementados con los intereses de demora, que se han de determinar sobre la base del tipo de referencia del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, «BCE») incrementado en dos puntos.
 - Condene a la Comisión a indemnizar su perjuicio moral, evaluado en un euro simbólico.
 - Condene en costas a la Comisión.

43 La demandante solicita al Tribunal que:

- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso.
- Con carácter subsidiario, se declare incompetente para conocer del recurso.
- Con carácter aún más subsidiario, desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre el objeto del recurso

- 44 En la excepción, la Comisión alega, con carácter preliminar, que el objeto del presente recurso debe limitarse a una pretensión de anulación de cinco de las seis decisiones de compensación enumeradas en el apartado 17 anterior, en la medida en que, en su demanda, la demandante no impugnó la decisión de 25 de septiembre de 2015. En su opinión, de ello se desprende que el importe que se ha de tomar en consideración en el marco del recurso debe limitarse a 560 096,51 euros.
- 45 En sus observaciones sobre la excepción, la demandante no rebate la omisión de la decisión de 25 de septiembre de 2015 en las pretensiones que figuran en la demanda. No obstante, indica que el importe cuyo pago reclama implica necesariamente la consideración de esta decisión en el objeto del recurso. Además, la demanda se refería expresamente a dicha decisión como parte de las decisiones contra las que se dirige el recurso.
- 46 Con arreglo al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, el escrito de interposición de la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y las alegaciones invocados y una exposición sumaria de dichos motivos. Esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo, C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 47 En el presente asunto, la demandante indica en la demanda de modo claro e inequívoco el importe cuyo reembolso solicita, el cual incluye el importe previsto por la decisión de 25 de septiembre de 2015. Además, esta decisión se designa en dicha demanda al menos una vez como una de las «decisiones impugnadas mediante el presente recurso».
- 48 En consecuencia, la omisión de la decisión de 25 de septiembre de 2015 en las partes de la demanda relativas a las pretensiones de la demandante carece de pertinencia en relación con el objeto del recurso.
- 49 [En su versión rectificada mediante auto de 3 de octubre de 2018] En efecto, de la lectura de la demanda se desprende sin ambigüedad que las alegaciones de la demandante tienen por objeto, en particular, obtener la anulación de todas las decisiones de compensación enumeradas en el apartado 17 anterior, las cuales están dirigidas, en su totalidad, a cobrar el crédito controvertido, lo que no solo permite al Tribunal ejercer su control, sino también a la Comisión preparar su defensa. En sus escritos, esta facilitó, además, una respuesta a tales alegaciones al referirse a dicho crédito en su totalidad.

- 50 De ello se desprende que el presente recurso se dirige contra la totalidad de las decisiones de compensación enumeradas en el apartado 17 anterior (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»).
- 51 En consecuencia, procede desestimar la alegación formulada con carácter preliminar por la Comisión en la excepción según la cual el objeto del recurso debe limitarse a una pretensión de anulación de cinco de las seis decisiones impugnadas.

Sobre la competencia y la admisibilidad

- 52 En apoyo de la excepción, la Comisión formula tres alegaciones.
- 53 En primer lugar, la Comisión propone la excepción de inadmisibilidad del recurso alegando la falta de mención en la demanda de motivos específicos relativos a las decisiones impugnadas. Arguye, a este respecto, que los motivos invocados por la demandante tienen como única finalidad cuestionar el fundamento del crédito controvertido, y no la legalidad ni la regularidad financiera de los actos de compensación objeto de estas decisiones.
- 54 En segundo lugar, la Comisión solicita al Tribunal que se declare incompetente para conocer del recurso, puesto que las decisiones impugnadas no le son imputables. Sostiene, por una parte, que únicamente intervino para garantizar la financiación del programa y, por otra parte, que su contable actuó subrogándose en los derechos del Ordenador nacional, a quien siguen siendo imputables estas decisiones.
- 55 En tercer lugar, la Comisión considera que la demandante incurrió en una «utilización de procedimiento inadecuado». A su juicio, las decisiones impugnadas se refieren, en esencia, a las relaciones contractuales entre la demandante y las autoridades competentes de la República de Guinea-Bisáu, por lo que, a falta de cláusula compromisoria, la demandante no puede someter el recurso al examen del Tribunal.
- 56 En sus observaciones sobre la excepción, la demandante sostiene que ella es claramente la destinataria de las decisiones impugnadas. A su parecer, estas no están comprendidas en un ámbito contractual y emanan de la Comisión, de conformidad con sus propias competencias, en virtud de sus prerrogativas de poder público.
- 57 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión según la cual la demandante incurrió en una «utilización de procedimiento inadecuado», es preciso señalar que el presente recurso se basa, en parte, en el artículo 263 TFUE y tiene por objeto, en particular, una pretensión de anulación de las decisiones impugnadas. En apoyo de su recurso, la demandante formuló, en esencia, cinco motivos, a saber, un motivo basado en la «falta de base jurídica», un motivo basado en la vulneración del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, un motivo basado en la vulneración de la facultad de apreciación que conceden los artículos 42, 44, 45 y 47 del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED y del principio de proporcionalidad, un motivo basado en la vulneración del principio de buena administración y un motivo basado en errores manifiestos de apreciación cometidos por la Comisión en relación con varias conclusiones del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.
- 58 Las referencias explícitas al artículo 263 TFUE en la demanda y los títulos de los motivos invocados en ella invitan de este modo al Tribunal a ejercer sus competencias en materia de control de legalidad de las decisiones impugnadas. A este respecto, es preciso recordar que, según la jurisprudencia, el acto mediante el cual la Comisión realiza, como en cada una de estas decisiones, una compensación extrajudicial entre las deudas y los créditos resultantes de distintas relaciones jurídicas con la misma persona es un acto impugnabile con arreglo a dicha disposición. En el marco de tal recurso de anulación, corresponde al Tribunal examinar la legalidad de una o varias decisiones de compensación

con respecto a sus efectos referidos a la falta de pago efectivo a la demandante de las cantidades adeudadas (véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-216/12, EU:T:2015:746, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 59 Sin embargo, al formular un motivo basado en la «falta de base jurídica» y un motivo basado en el error manifiesto de apreciación de la Comisión en relación con varias conclusiones del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa, la demandante solicita, en esencia, al Tribunal que declare que las decisiones impugnadas no podían basarse en el crédito controvertido. En efecto, en el marco del motivo basado en la «falta de base jurídica», reprocha a la Comisión, en particular, haber considerado que era la deudora de dicho crédito, cuyo carácter exigible impugna.
- 60 Así pues, el presente recurso persigue en realidad no solo la anulación de las resoluciones impugnadas, la condena de la Comisión al pago de la cantidad de 624 388,73 euros y la reparación del perjuicio moral de la demandante, sino también que el Tribunal declare que la Unión no ostenta, con respecto a la demandante, el crédito controvertido (véase, por analogía, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-216/12, EU:T:2015:746, apartados 54 y 55).
- 61 Ahora bien, en relación con la naturaleza del crédito controvertido, por una parte, es preciso señalar que no existe ninguna relación contractual entre la Unión, representada por la Comisión, y la demandante. La otra parte en el contrato de servicios en aplicación del cual la demandante ha elaborado el presupuesto-programa es el Ordenador nacional (el Ministro de Economía y Hacienda de la República de Guinea-Bisáu), y no la Unión, representada por la Comisión. En cuanto al presupuesto-programa, la demandante señaló en sus observaciones sobre la excepción que no se trataba de un contrato, sino de un documento de programación para la ejecución de los fondos transferidos por la Comisión de acuerdo con el presupuesto establecido por ella misma y que no creaba ningún compromiso recíproco con la Comisión. En la vista, la Comisión indicó que compartía la postura de la demandante a este respecto. La Comisión calificó el presupuesto-programa de acto unilateral comparable a una declaración de voluntad de la demandante, mediante la cual esta pasó a ser responsable de la correcta ejecución del proyecto.
- 62 A este respecto, conviene precisar que del artículo 54, apartado 4, del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED se desprende que los presupuestos-programa constituyen «compromisos jurídicos individuales» y que serán celebrados por el Estado ACP o el país o territorio de ultramar beneficiario (PTU) o por la Comisión en su nombre y por su cuenta. En consecuencia, el mero hecho de que el jefe de la Delegación haya firmado el presupuesto-programa «para su aprobación» no puede llevar a la conclusión de que se trata de un contrato entre la demandante y la Unión, representada por la Comisión, pues lo contrario supondría contradecir el propio tenor de dicha disposición.
- 63 Por otra parte, el pago de la dotación financiera asignada al presupuesto-programa por la Comisión constituía la aplicación de la obligación de pago que esta debía cumplir con arreglo al artículo 54, apartado 3, letra a), del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED, sin que dicha obligación estuviera prevista en el presupuesto-programa. En este contexto, los derechos de la Comisión relativos a los créditos cuyo origen es esta misma dotación financiera tampoco pueden derivarse del presupuesto-programa y se inscriben únicamente en el marco del ejercicio de las prerrogativas de Derecho de la Unión de las que la Comisión era titular en virtud de los diferentes reglamentos financieros que contemplan los recursos asignados a los FED.
- 64 Por otra parte, es preciso señalar que el crédito controvertido se basaba únicamente en las conclusiones del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa, el cual se elaboró de conformidad con el artículo 4.15 del presupuesto-programa y el artículo 4.5 del Convenio de Financiación, sin aludir a las disposiciones del contrato de servicios. Por otra parte, del apartado 2.5 de dicho informe se desprende que este afectaba exclusivamente a los gastos no admisibles identificados en el marco de la gestión del presupuesto constituido por las contribuciones financieras

de la Unión en forma de anticipos. Por lo tanto, este informe no incluía los gastos cubiertos por dicho contrato, a saber, los gastos de personal de la demandante y sus propios gastos de funcionamiento necesarios para la ejecución financiera de la parte regulada del presupuesto del presupuesto-programa.

- 65 De lo anterior se deduce que la cuestión de la existencia del crédito controvertido no depende ni del contexto contractual vinculado a la celebración del contrato de servicios entre la demandante y el Ordenador nacional, ni de la interpretación de las estipulaciones de un contrato, o de cualquier convenio de subvención, celebrado entre la demandante y la Unión, representada por la Comisión.
- 66 En estas circunstancias, contrariamente a lo sostenido por la Comisión, la demandante no incurrió en una «utilización de procedimiento inadecuado» al formular la pretensión de anulación de las decisiones impugnadas ante el Tribunal. En efecto, según la jurisprudencia, los órganos jurisdiccionales de la Unión pueden conocer de un recurso basado en el artículo 263 TFUE si el acto impugnado tiene por objeto producir efectos jurídicos vinculantes ajenos a la relación contractual entre las partes y que implican el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la institución contratante en su condición de autoridad administrativa (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, apartado 55; véase también, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 20).
- 67 Por otra parte, por lo que respecta a la alegación de la Comisión de que las decisiones impugnadas no le son imputables puesto que las adoptó subrogándose en los derechos del Ordenador nacional, es preciso subrayar que las disposiciones financieras aplicables a los recursos del FED, a saber, el artículo 46, apartado 3, del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED y el artículo 80, apartado 1, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, que tienen por objeto el cobro por compensación de los créditos, no establecían ningún régimen de subrogación. Este régimen únicamente se establecía en el artículo 31.1 del contrato de servicios. Pues bien, del apartado 64 anterior se desprende que las disposiciones de dicho contrato no eran aplicables a efectos del cobro del crédito controvertido. En cualquier caso, puesto que la subrogación permite la transmisión de un crédito a un subrogatario, que se convierte en titular de los derechos vinculados al crédito, es preciso señalar que las decisiones impugnadas siguen siendo, incluso en el caso de una subrogación, imputables a la Comisión.
- 68 Por último, la alegación de la Comisión dirigida a que se declare la inadmisibilidad de las pretensiones anulatorias de la demandante no puede ser acogida. Con arreglo al artículo 63, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, la comprobación, por parte del ordenador y el contable competentes, de que el crédito sea cierto, líquido y exigible constituye un requisito previo para la adopción de una decisión de cobro y es válida, *a fortiori*, en relación con una decisión de compensación de créditos con arreglo al artículo 65 del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED. Por lo tanto, no cabe negar a la demandante la facultad de impugnar la existencia del crédito del que la Comisión es titular frente a ella, puesto que constituye la propia base jurídica de las decisiones impugnadas.
- 69 Habida cuenta el conjunto de consideraciones anteriores, el Tribunal es competente para conocer del presente litigio. Procede desestimar la excepción de la Comisión y declarar la admisibilidad del recurso en su totalidad.

Sobre el fondo

Sobre las pretensiones anulatorias

- 70 Es preciso examinar los motivos primero, tercero y quinto antes que el cuarto motivo, basado en la vulneración de las garantías procedimentales, en la medida en que estos se refieren a la «falta de base jurídica» precisa en las pretensiones de la Comisión y a la extensión de su facultad de apreciación con arreglo a las disposiciones financieras aplicables en el marco de la ejecución de los recursos del FED y tienen por finalidad establecer que ha incurrido en errores manifiestos de apreciación al ratificar algunas conclusiones del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.
- 71 En cuanto al segundo motivo, conviene examinarlo en el marco del análisis de las pretensiones destinadas a obtener la restitución de las cantidades supuestamente vinculadas a un enriquecimiento injusto de la Comisión incrementadas con los intereses de demora, que se han de determinar sobre la base del tipo de referencia del BCE incrementado en dos puntos. Estas pretensiones se analizarán después de las pretensiones anulatorias.

– Sobre el primer motivo, basado en la «falta de base jurídica»

- 72 En primer lugar, la demandante alega que, en las decisiones impugnadas, en la medida en que la Comisión no identificó ninguna «base jurídica» precisa para sus pretensiones, esta vulneró el principio de seguridad jurídica. A este respecto, se basa en los escritos de 29 de octubre y de 12 de diciembre de 2014 y de 2 de octubre de 2015, en los que, para justificar la existencia de un crédito de la Unión frente a ella, la Comisión se refirió únicamente a los artículos 28 a 31 de las condiciones generales del contrato de servicios y a las «normas financieras aplicables al [noveno] FED», sin efectuar ninguna precisión adicional.
- 73 En segundo lugar, la demandante sostiene que no se la puede considerar deudora del crédito controvertido, puesto que actuó como intermediaria entre la Comisión y el Estado de la República de Guinea-Bisáu, del cual es jurídicamente distinta. Alega que el artículo 46 del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED no permitía el cobro de un crédito a una entidad privada cuya intervención tenía lugar en el marco de una operación descentralizada indirecta y que no era la beneficiaria de las cantidades en cuestión. A su juicio, del artículo 3 del anexo I del Convenio de Financiación se desprende que el Estado beneficiario seguía siendo responsable de la ejecución del programa frente a la Comisión. A este respecto, señala que las cantidades calificadas de «no admisibles» en el marco del presupuesto-programa no se utilizaron para cubrir sus costes y que tampoco se destinaron a ningún margen de beneficio.
- 74 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante. Afirma que el artículo 13, apartado 3, y los artículos 42 a 47 del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED atribuían a su contable la facultad de proceder al cobro del crédito controvertido y, por lo tanto, constituían la base jurídica de las decisiones impugnadas. Además, sostiene que no puede considerarse a la demandante un simple intermediario financiero y que esta era plenamente responsable de la gestión de los fondos asignados en el marco del presupuesto-programa, con arreglo al artículo 80 de dicho Reglamento, cuyo apartado 3 disponía que «el organismo [de Derecho privado] en cuestión se encarga[ba] de la gestión y ejecución del proyecto o programa en lugar del Ordenador nacional».
- 75 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el principio de seguridad jurídica forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, cuyo respeto debe garantizar el Tribunal. Dicho principio requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición de Derecho de la Unión que debe indicarse expresamente como base legal del acto y que prescribe la forma jurídica que este debe revestir (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2007,

Italia/Comisión, T-308/05, EU:T:2007:382, apartado 123 y jurisprudencia citada). Esta obligación se aplica, *a fortiori*, a las decisiones dirigidas a las personas físicas o jurídicas contempladas en el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto.

- 76 No obstante, la omisión de la referencia al fundamento jurídico preciso de un acto o de una decisión puede no constituir un vicio sustancial cuando este pueda ser determinado apoyándose en otros elementos de dicho acto o de dicha decisión. Una referencia explícita es, sin embargo, indispensable cuando, a falta de esta, los interesados y el órgano jurisdiccional de la Unión competente carezcan de certeza respecto al fundamento jurídico concreto (sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, EU:C:1987:163, apartado 9, y de 12 de diciembre de 2007, Italia/Comisión, T-308/05, EU:T:2007:382, apartado 124).
- 77 En el presente asunto, debe observarse que las decisiones impugnadas incluyen, en su nota a pie de página respectiva, una referencia explícita al artículo 65 del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED y al artículo 80 del Reglamento n.º 966/2012.
- 78 Pues bien, tal como se desprende del tenor del artículo 65 del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, esta disposición confiere, en virtud de su apartado 2, la posibilidad a la Comisión de proceder al cobro de los créditos del FED por compensación.
- 79 En cuanto al artículo 80 del Reglamento n.º 966/2012, es preciso indicar que el apartado 1, párrafo segundo, de esta disposición sustituyó al artículo 83 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 357, p. 1), el cual se aplicaba *mutatis mutandis* a la ejecución del artículo 65, apartado 2, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, con arreglo al artículo 65, apartado 7, de este último Reglamento.
- 80 De ello se desprende que, en la medida en que las decisiones impugnadas se basaban en el artículo 65 del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED y en el artículo 80 del Reglamento n.º 966/2012, no cabe reprochar a la Comisión haber incumplido su obligación de proporcionar una base jurídica precisa para proceder a los actos de compensación en las decisiones impugnadas.
- 81 En lo que atañe a la cuestión de si la Comisión podía apoyarse válidamente en el crédito controvertido para proceder a los actos de compensación objeto de las decisiones impugnadas, en el sentido de que, según la demandante, no identificó ninguna «base jurídica» precisa para sus pretensiones, es preciso recordar que el crédito controvertido se basa, tal como se desprende claramente de las decisiones impugnadas y de la nota de adeudo, en el informe de auditoría relativo al presupuesto-programa. Pues bien, el apartado 2.2 de dicho informe identifica de manera explícita el conjunto de disposiciones que han permitido demostrar la existencia del crédito controvertido.
- 82 En lo tocante, por otra parte, a las alegaciones de la demandante relativas a su condición de intermediario entre la Comisión y la República de Guinea-Bisáu, estas fundamentalmente imputan a la Comisión el haber adoptado las decisiones impugnadas sin que ninguna base jurídica le permitiese identificarla como la deudora del crédito controvertido y, en consecuencia, como la destinataria de tales decisiones.
- 83 A este respecto, en primer lugar, es preciso indicar que del artículo 64, apartado 2, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED se desprende que la Comisión puede, sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados ACP, «constatar formalmente un título de crédito frente a personas distintas de Estados en una decisión que constituirá título ejecutivo con arreglo a las mismas condiciones establecidas en el artículo [299] del Tratado».

- 84 De ello se deduce que, contrariamente a cuanto alega la demandante, la Comisión disponía, en virtud del artículo 64, apartado 2, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, de una base jurídica que le permitía constatar la existencia de un crédito frente a la demandante como entidad de Derecho privado, distinta del Estado beneficiario, en el presente asunto, la República de Guinea-Bisáu.
- 85 A continuación, procede comprobar si, en el presente asunto, el crédito controvertido era exigible respecto de la demandante, en el sentido del artículo 63, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED.
- 86 En este sentido, cabe señalar que el artículo 4.14 del presupuesto-programa disponía, de forma explícita, que correspondía al administrador de anticipos o al contable designado por la demandante, o a esta misma, proceder al reembolso de los importes no admisibles y que solo en caso de que estos incumpliesen y de que no se hubiera obtenido ningún aval bancario antes del pago de la dotación inicial, el representante del país beneficiario, a saber, el Ordenador nacional, podía quedar sujeto a la obligación de reembolsar tales importes.
- 87 De ello se desprende que, con arreglo al artículo 4.14 del presupuesto-programa, la demandante se comprometió unilateralmente, al elaborar el presupuesto-programa, a reembolsar los gastos no admisibles que la Comisión pudiera constatar. En consecuencia, la Comisión la consideró fundadamente deudora del crédito controvertido.
- 88 Esta conclusión no queda desvirtuada por los apartados 2.5 y 4.1.5 de la Guía, que establecían, respectivamente, que «sea cual fuere el alcance de los poderes y responsabilidades delegados, la responsabilidad financiera de la ejecución de los presupuestos-programa ante la Comisión [...] segu[ía] incumbiendo en cualquier caso al Representante que corresponda del país o países beneficiarios» y que «cuando se [hubiera] emitido una orden de cobro, el Representante del país o países beneficiarios que proceda deb[ía] asegurarse de que el importe adeudado se [hubiera] reembolsado efectivamente».
- 89 En efecto, del párrafo introductorio del apartado 4 del presupuesto-programa se desprende que los elementos desarrollados en dicho punto tenían como finalidad precisar y completar las disposiciones de la Guía aplicables al presupuesto-programa, de manera que estas últimas no pueden invocarse para impugnar la responsabilidad financiera de las entidades establecida por las disposiciones específicas del presupuesto-programa.
- 90 De la misma manera, en la medida en que el Convenio de Financiación se aplicaba a un conjunto de programas o proyectos que no eran objeto necesariamente de una gestión descentralizada indirecta privada, este no puede invocarse para contradecir el sentido de los compromisos específicos adquiridos por la demandante en el marco del presupuesto-programa.
- 91 Por último, la alegación de la demandante de que las cantidades calificadas de no admisibles en el marco del presupuesto-programa no se utilizaron para cubrir sus costes y no se destinaron a ningún margen de beneficio no puede prosperar. Tal como se desprende del artículo 65, apartado 2, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED, el cobro por compensación puede efectuarse en relación con los «títulos de crédito [...] frente a cualquier deudor». En consecuencia, puede referirse a cualquier dotación financiera de la Comisión, concedida en el marco de la gestión de los recursos del FED, sin que resulte relevante que se trate o no de cantidades abonadas para cubrir los costes o la retribución del deudor o que su finalidad sea otorgarle un margen de beneficio.
- 92 Habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, procede desestimar el primer motivo.

– Sobre los motivos tercero y quinto, basados en la vulneración de la facultad de apreciación de la Comisión con arreglo a las disposiciones financieras aplicables en el marco de la ejecución de los recursos del FED, en la vulneración del principio de proporcionalidad y en errores manifiestos de apreciación en relación con varias conclusiones del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa

- 93 Mediante el tercer motivo, por una parte, la demandante sostiene que la Comisión no ejerció la facultad de apreciación que le conferían las disposiciones del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED, relativas a la comprobación y al cobro de los créditos, en relación con la Guía, en la medida en que se limitó a ratificar las conclusiones del auditor sin adoptar ninguna decisión autónoma tras la elaboración del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.
- 94 Por otra parte, la demandante alega que la Comisión vulneró el principio de proporcionalidad al no sopesar el impacto del crédito ni el valor del contrato de servicios y al no tener en cuenta el hecho de que el contrato de servicios preveía sanciones en el caso de que la demandante no cumpliese las obligaciones que le incumbían en el marco de dicho contrato. Sostiene que la Comisión tampoco tomó en consideración el hecho de que la demandante realizó los gastos calificados de no admisibles y los abonó a los diferentes beneficiarios finales y que el importe del crédito controvertido asciende al 97 % de los importes que abonó a estos beneficiarios.
- 95 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante. En su opinión, el informe de auditoría relativo al presupuesto-programa era correcto y fundamentado, por lo que pudo aceptarlo sin formular comentarios innecesarios. En cuanto a la toma en consideración de los elementos relativos al valor del contrato de servicios y a las sanciones previstas por este mismo contrato, recuerda que dicho contrato y el presupuesto-programa deben considerarse documentos distintos.
- 96 Mediante el quinto motivo, la demandante afirma que la Comisión incurrió en errores manifiestos de apreciación, en la medida en que, en esencia, ratificó las conclusiones financieras n.ºs 1, 2 y 8 del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.
- 97 A este respecto, conviene precisar que, en el marco de la conclusión financiera n.º 1 de dicho informe de auditoría, titulada «Rebasamiento de ejecución de las líneas presupuestarias», el auditor identificó gastos no admisibles por un importe que ascendía a 200 779,27 euros, debido al rebasamiento interno de varias rúbricas del presupuesto del presupuesto-programa a raíz de la reasignación de una serie de gastos que la demandante había clasificado inicialmente de manera incorrecta.
- 98 En el marco de la conclusión financiera n.º 2, titulada «Gastos relacionados con los contratos de subvención después del período de aplicación de las cláusulas adicionales n.º 1», el auditor consideró que los gastos efectuados durante el período de ejecución de las cláusulas adicionales n.º 2 de los diversos contratos de subvención, que ascendían a un importe de 312 265,42 euros, no eran admisibles, debido a la falta de continuidad entre el final del período de aplicación de las cláusulas adicionales n.º 1 (entre el 24 de enero y el 16 de abril de 2012) y el comienzo del período de aplicación de las cláusulas adicionales n.º 2 (el 23 de mayo de 2012).
- 99 En el marco de la conclusión financiera n.º 8, titulada «Gastos fuera del período contractual», el auditor consideró que determinados gastos, que ascendían a un importe total de 32 585 euros, habían tenido lugar tras la finalización del presupuesto-programa, por lo que no eran admisibles.
- 100 Por lo que respecta a la conclusión financiera n.º 1, la demandante sostiene que el apartado 3.5.2 de la Guía, el artículo 2.1 del anexo I del Convenio de Financiación y el artículo 4.12 del presupuesto-programa solo permitían la reasignación de importes entre los capítulos principales del presupuesto o dentro del mismo capítulo principal, por lo que no podía efectuarse una reasignación de importes entre los subapartados del presupuesto. En relación con algunos de los importes reasignados, aduce que el auditor no proporcionó una motivación suficiente. Por otra parte, la

demandante afirma que, a raíz de que el auditor procediera a reclasificar el importe indicado en la línea presupuestaria 390000 en la línea presupuestaria 177000, se vio obligada a hacerse cargo de los costes vinculados a la necesidad, por una parte, de mantener más allá del plazo fijado las dos primeras garantías financieras y, por otra parte, de contratar una tercera garantía financiera.

- 101 La Comisión alega que el presupuesto del presupuesto-programa ha de considerarse la suma de sus elementos constitutivos y que las reclasificaciones y las correcciones contables efectuadas por el auditor se basaron en un análisis riguroso de los originales de los documentos justificativos de los gastos indicados.
- 102 En cuanto a la conclusión financiera n.º 2, la demandante reconoce la falta de continuidad entre el final del período de las cláusulas adicionales n.º 1 y el comienzo del período de las cláusulas adicionales n.º 2 de los contratos de subvención. No obstante, reprocha a la Comisión, en esencia, que se niegue a conceder a las cláusulas adicionales de los contratos de subvención el beneficio de la retroactividad, que sí concedió en relación con la cláusula adicional n.º 2 del contrato de servicios para superar su propio retraso en la celebración de la cláusula adicional de dicho contrato, lo que le obligó a continuar la ejecución de su cometido, sin contrato, entre el 1 enero y el 10 de febrero de 2012.
- 103 La Comisión afirma que, con arreglo a los artículos 11 y 14.1 de las condiciones generales aplicables a los contratos de subvención celebrados en el marco de las acciones exteriores a la Unión Europea, tal como se han recogido en el presupuesto-programa y se han adjuntado a cada contrato de subvención, el período de ejecución de las acciones en cuestión no podía ampliarse legalmente.
- 104 Por lo que se refiere a la conclusión financiera n.º 8, la demandante alega que los gastos realizados están relacionados con servicios prestados durante el período del presupuesto-programa, a saber, actividades de control y de revisión de los trabajos efectuados en el marco de los contratos de subvención antes de la finalización del período de vigencia, el 30 de junio de 2012.
- 105 La Comisión afirma que la demandante no puede afirmar haber prestado los servicios mencionados en su totalidad sin haber facilitado los informes finales relativos a estos servicios antes de la fecha requerida y sin haber presentado elementos de prueba que apoyen su pretensión.
- 106 Es preciso recordar que el principio de buena gestión financiera de los recursos de la Unión figura en el artículo 4 del Reglamento Financiero Aplicable al Noveno FED y en el artículo 6, letra d), del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED. Tal como se desprende del artículo 11 de este último Reglamento, comprende los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- 107 La obligación de la Comisión de velar por la buena gestión financiera de los recursos de la Unión, con arreglo al artículo 317 TFUE, y la exigencia de luchar contra el fraude a la financiación de la Unión confieren una importancia fundamental a los compromisos relativos a los requisitos financieros (sentencia de 17 de junio de 2010, CEVA/Comisión, T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240, apartado 126).
- 108 De lo anterior se desprende que, en el presente asunto, la obligación de la demandante de presentar los gastos realizados durante el período de ejecución del proyecto y en observancia de los requisitos establecidos en el presupuesto-programa, la Guía y el Convenio de Financiación constituía un compromiso fundamental, que tenía por objeto permitir a la Comisión disponer de la información necesaria para comprobar si las contribuciones pagadas eran admisibles para su financiación por el FED y exigir, en su caso, el cobro de los créditos comprobados.
- 109 Por otra parte, habida cuenta del principio de buena gestión financiera y, en particular, del principio de eficacia, no puede reprocharse a la Comisión haberse basado en las conclusiones del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa para reclamar los créditos de los que era titular en su condición de proveedora de fondos, puesto que tales conclusiones le parecieron precisas y justificadas.

- 110 A pesar de esta consideración, de los artículos 63, apartado 1, y 65, apartado 2, del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED se desprende que el ordenador competente designado por la Comisión tenía la obligación de comprobar la realidad y el importe de la deuda, así como sus condiciones de exigibilidad, y podía cancelar o ajustar el importe del crédito.
- 111 En consecuencia, en el marco del ejercicio de su facultad de apreciación respecto del cobro de los créditos, la Comisión no puede eludir un control jurisdiccional. Si así fuera, el margen de discrecionalidad del ordenador competente de esta última resultaría, en realidad, un poder prácticamente arbitrario, al margen del control del juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2011, Grecia/Comisión, T-81/09, no publicada, EU:T:2011:366, apartado 142).
- 112 En función de estas consideraciones, es preciso examinar si se ha efectuado una apreciación autónoma y suficiente conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED y, en su caso, si la Comisión consideró acertadamente que las irregularidades financieras cometidas por la demandante eran lo suficientemente graves como para que fuera necesario, a la luz del principio de proporcionalidad, recuperar la totalidad de los gastos no admisibles identificados en el informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.
- 113 A este respecto, es preciso recordar que, según la jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos restrictiva, y que los inconvenientes ocasionados no deben ser desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 26 de febrero de 2016, Bodson y otros/BEL, T-240/14 P, EU:T:2016:104, apartado 116 y jurisprudencia citada).
- 114 En el presente asunto es necesario examinar si los actos de compensación, en la medida en que se basaban en el crédito controvertido, que estaba constituido, en particular, por los gastos no admisibles con arreglo a las conclusiones n.ºs 1, 2 y 8 del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa, no iban más allá de lo que resultaba necesario para la consecución de los objetivos de buena gestión financiera y de lucha contra el fraude a la financiación de la Unión, tal como se han recordado en los apartados 105 y 106 anteriores.
- 115 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la conclusión financiera n.º 1 del informe de auditoría, es preciso constatar que la alegación de la demandante, por la que sostiene que debió asumir la totalidad de los gastos de avales bancarios y otros gastos relacionados con las subvenciones y los avales presupuestados, se basa en afirmaciones erróneas. En efecto, la reasignación efectuada por el auditor en relación con la línea presupuestaria 177000, titulada «Otros costes con subvenciones y avales», consistía en deducir de esta un importe de 53 279,17 euros, de modo que el importe total ejecutado, tras la corrección, ascendía a 2 672,17 euros. A raíz de las correcciones del auditor, ningún gasto no admisible correspondía, en consecuencia, a la demandante en virtud de la línea presupuestaria 177000.
- 116 [En su versión rectificada mediante auto de 3 de octubre de 2018] En definitiva, las correcciones efectuadas por el auditor en las diferentes líneas presupuestarias llevaron a identificar gastos no admisibles por un importe de 80 988,96 euros, en la medida en que aumentaron o dieron lugar al rebasamiento de algunos subcapítulos del presupuesto (para las líneas presupuestarias 250000, 320000, 340000, 350000, 370000, 112000 y 172000). Sin embargo, por lo que se refiere a otros subcapítulos del presupuesto, la reasignación efectuada por el auditor tuvo como consecuencia reducir el rebasamiento presupuestario (para las líneas presupuestarias 154000, 174000 y 360000), e incluso suprimirlo (para las líneas presupuestarias 152000, 156000, 177000 y 390000).

- 117 En consecuencia, a raíz de las correcciones del auditor se dedujo un importe de 50 554,74 euros del importe total correspondiente a los rebasamientos presupuestarios imputables a la demandante en la ejecución del presupuesto final del presupuesto-programa. Por lo tanto, la reasignación efectuada por el auditor solo representa un importe de 30 434,22 euros (a saber, la diferencia entre 80 988,96 euros y 50 554,74 euros) sobre el importe total de 200 779,27 euros, correspondiente al conjunto de los gastos no admisibles identificados en el marco de la conclusión financiera n.º 1.
- 118 De ello se desprende que no cabe reprochar a la Comisión haber ratificado las correcciones del auditor en la medida en que estas únicamente representaban una parte limitada del importe total correspondiente a los rebasamientos presupuestarios imputables a la demandante, respecto de los cuales esta última no ha impugnado ni la existencia ni la amplitud. Además, puesto que el auditor efectuó estas correcciones sobre la base de los documentos y las facturas que la demandante le había presentado *in situ*, la Comisión no estaba, en cualquier caso, en condiciones de efectuar un examen propio de los importes detallados que debían destinarse a cada línea presupuestaria.
- 119 En consecuencia, la Comisión no vulneró el principio de proporcionalidad al aprobar la conclusión financiera n.º 1 del informe de auditoría. Por otra parte, no se le puede reprochar no haber efectuado una apreciación autónoma de las conclusiones del auditor, puesto que no disponía de la totalidad de los documentos examinados por este.
- 120 De igual manera, en relación con la conclusión financiera n.º 8 del informe de auditoría, es preciso considerar que, dado que la demandante no pudo facilitar a la Comisión los informes finales relativos a los servicios prestados antes del término del período contractual y únicamente disponía de facturas posteriores a la fecha de finalización del presupuesto-programa, no presentó ninguna prueba que permitiese concluir que la Comisión había incurrido en un error manifiesto de apreciación o que había vulnerado el principio de proporcionalidad.
- 121 En cambio, en cuanto a la conclusión financiera n.º 2 del informe de auditoría, procede señalar que, como ha puesto de manifiesto acertadamente la demandante en sus escritos y en la vista, la Comisión no tuvo en cuenta el hecho de que la celebración de la cláusula adicional n.º 2 del contrato de servicios también había sido objeto de un retraso, entre el 1 de enero y el 10 de febrero de 2012.
- 122 A este respecto, es preciso señalar que de un correo electrónico de 23 de enero de 2012 enviado a la demandante por un representante de la Comisión, aportado como documento adjunto a la demanda, se desprende que la aprobación de la prórroga del contrato de servicios aún no se había llevado a cabo en tal fecha. En dicho escrito, el representante de la Comisión, encargado de los asuntos políticos y de las relaciones con los medios en la Delegación de la Unión Europea en la República de Guinea-Bisáu, lamentaba el retraso sufrido y aseguraba que la retroactividad de la prórroga de dicho contrato «[estaba] fuera de toda duda».
- 123 De lo anterior se deduce que, al ordenar el cobro de los gastos comprobados en el marco de la conclusión financiera n.º 2 del informe de auditoría, la Comisión, en esencia, se negó a extender a las cláusulas adicionales de los contratos de subvención el beneficio de la retroactividad que había concedido a la cláusula adicional del contrato de servicios, siendo plenamente consciente del carácter extemporáneo de su prórroga.
- 124 Esta denegación podía basarse legalmente en el texto de las condiciones generales aplicables a los contratos de subvención celebrados en el marco de las acciones exteriores a la Unión Europea, en la medida en que, por una parte, en aplicación del artículo 11.1 de estas condiciones generales, cualquier ampliación del período de ejecución de los contratos de subvención debía ser objeto de una solicitud del beneficiario de la subvención, con arreglo al artículo 9, el cual establecía que un «contrato [de subvención] únicamente [podía] modificarse durante su período de ejecución», y, por otra parte, con arreglo al artículo 14.1 de estas mismas condiciones generales, solo los gastos efectivamente realizados durante el «período de ejecución de la acción» podían calificarse de admisibles.

- 125 No obstante, dicha denegación podía constituir una vulneración del principio de proporcionalidad, puesto que, en el escrito de 23 de enero de 2012, el representante de la Comisión alentó expresamente a la demandante a proseguir colaborando eficazmente hasta la finalización del programa y alabó su perseverancia «a pesar de todos los obstáculos y peripecias [...] que han surgido».
- 126 En este contexto, y dado que la ejecución del proyecto se basaba *in fine*, con arreglo a las disposiciones del presupuesto-programa, y en particular de su punto 1.5.4.3, en la adjudicación de subvenciones por la demandante a los beneficiarios finales, la ejecución del proyecto no podía proseguir, de conformidad con las garantías proporcionadas por la Comisión en relación con la retroactividad de la cláusula adicional del contrato de servicios, sin que la demandante garantizara, a su vez, la continuidad de la ejecución de los contratos de subvención.
- 127 A este respecto, también es preciso observar que los gastos considerados no admisibles en virtud de la conclusión financiera n.º 2 representan un importe total de 312 265,42 euros, que corresponde a la mitad del crédito controvertido y que se transfirió a los beneficiarios finales con los que la demandante había celebrado contratos de subvención.
- 128 Habida cuenta de cuanto antecede, cabe concluir en el presente asunto, por una parte, que no ha existido fraude a la financiación de la Unión y, por otra parte, que los intereses de la Unión vinculados a la necesidad de garantizar el respeto del principio de buena gestión financiera no se han visto afectados de manera significativa a este respecto.
- 129 De ello se desprende que la Comisión debería haber considerado, habida cuenta de las circunstancias particulares del presente asunto y, en particular, del retraso en la celebración de la cláusula adicional al contrato de servicios que le era imputable, así como de las consecuencias para la demandante de la decisión de cobro, el carácter desproporcionado del acto de cobro relativo a las conclusiones del auditor en el marco de la conclusión financiera n.º 2 del informe de auditoría.
- 130 Con carácter subsidiario, el Tribunal recuerda que, cuando se trata de actos o decisiones cuya elaboración se efectúa en varias fases, y en particular al término de un procedimiento interno, solo constituyen actos impugnables, en principio, las medidas que fijan definitivamente la postura de la institución al término de dicho procedimiento, excluyendo las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva (véase el auto de 8 de febrero de 2010, Alisei/Comisión, T-481/08, EU:T:2010:32, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 131 Como la demandante ha alegado legítimamente en la vista, el informe de auditoría no es un acto impugnable. Un informe de auditoría se limita a constatar las eventuales irregularidades que se hayan producido y las obligaciones de pago que se deriven de ellas, sin modificar en absoluto, pues, la situación jurídica de la persona obligada al pago (véase, en este sentido, el auto de 8 de febrero de 2010, Alisei/Comisión, T-481/08, EU:T:2010:32, apartado 67).
- 132 Por este motivo, como se desprende del apartado 107 anterior y de la jurisprudencia (véase, en este sentido, el auto de 8 de febrero de 2010, Alisei/Comisión, T-481/08, EU:T:2010:32, apartado 53), al adoptar el acto de compensación que fije definitivamente su postura, la Comisión solo puede basarse en las conclusiones de un informe de auditoría si le parecen exactas y justificadas. En este contexto, como ha hecho en el presente asunto, no puede dejar de apreciar las conclusiones del informe de auditoría a la luz del principio de proporcionalidad.
- 133 Por tanto, procede estimar el recurso sobre la base de los motivos tercero y quinto, únicamente en lo que se refiere a la conclusión financiera n.º 2 del informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.

– Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del principio de buena administración

- 134 La demandante alega, en esencia, que la Comisión no respetó las garantías procedimentales previstas en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 135 En primer lugar, la demandante sostiene que la Comisión no comunicó los motivos por los que decidió mantener su postura expresada en el escrito de 29 de octubre de 2014, como resultado de sus observaciones detalladas, contenidas en su escrito de 7 de noviembre de 2014 y en su escrito de 14 de diciembre de 2014.
- 136 En segundo lugar, la demandante imputa a la Comisión el haberse limitado a elaborar una respuesta de dos páginas a su escrito de 6 de mayo de 2015, a pesar de que este contenía siete páginas de alegaciones detalladas. Añade que dicha respuesta solo le fue comunicada mediante el escrito de 2 de octubre de 2015, es decir, después de un plazo de cinco meses, lo que le provocó incertidumbre. En este último escrito se indicaba, además, que se estaban efectuando «estudios adicionales», lo que significaba que la Comisión iba a seguir analizando el caso.
- 137 En tercer lugar, la demandante alega que el informe de auditoría, y en particular su conclusión financiera n.º 1, no se acompañó de motivación suficiente. Considera que no pudo comprender el alcance de dicha conclusión y de las decisiones impugnadas ni ejercer su derecho a ser oída.
- 138 La Comisión sostiene que las observaciones de la demandante relativas al desarrollo del procedimiento que dio lugar a la comprobación del crédito controvertido y a su compensación mediante los créditos que invoca son erróneas. A este respecto, recuerda que el escrito de la demandante de 7 de noviembre de 2014 y su escrito de 14 de diciembre de 2014 le fueron enviados en respuesta a su escrito de 29 de octubre de 2014, en el que dejaba constancia de su intención de proceder al cobro de dicho crédito y le invitaba a presentar sus observaciones.
- 139 Según la Comisión, la demandante no presenta ninguna prueba que demuestre que el escrito de 2 de octubre de 2015 no facilitó una respuesta satisfactoria a sus observaciones de 6 de mayo de 2015. Además, la referencia a los «estudios adicionales» en curso tuvo como único objetivo cubrir el supuesto de que existieran nuevas razones que justificasen la reapertura del expediente.
- 140 Es preciso recordar que, con arreglo al artículo 41, apartado 1, de la Carta, «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable». El artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta precisa que este derecho incluye en particular «el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente».
- 141 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa exige que se permita a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresar de manera adecuada su punto de vista (véanse las sentencias de 21 de septiembre de 2000, *Mediocrurso/Comisión*, C-462/98 P, EU:C:2000:480, apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 26 de septiembre de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 142 En el presente asunto, la Comisión invitó a la demandante, mediante escrito de 29 de octubre de 2014, a presentar sus observaciones, en un plazo de dos semanas a partir de la recepción de dicho escrito, sobre su intención de proceder al cobro del crédito controvertido. El 7 de noviembre y el 14 de diciembre de 2014, así como el 6 de mayo y el 22 de junio de 2015, la demandante pudo dirigir cuatro escritos a la Comisión antes de la adopción de las decisiones impugnadas. Además, la Comisión dejó que transcurriese un plazo razonable entre el escrito de la demandante de 6 de mayo de 2015 y la adopción de las decisiones impugnadas, a partir de 25 de agosto de 2015.

- 143 De ello se desprende que la demandante tuvo la posibilidad de expresar efectivamente su punto de vista y, en consecuencia, de ejercer su derecho a ser oída antes de la adopción de las decisiones impugnadas.
- 144 Esta conclusión no puede quedar desvirtuada por el hecho de que la demandante no obtuvo respuesta a su escrito de 6 de mayo de 2015 hasta después de la adopción de las decisiones impugnadas.
- 145 En efecto, el derecho a ser oído no incluye el derecho a un debate contradictorio entre el autor de los actos impugnados y su destinatario, sino que garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartado 36, y de 9 de febrero de 2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, apartados 25 y 31).
- 146 A la luz de cuanto antecede, es preciso declarar que la Comisión no vulneró el derecho a ser oída de la demandante, previsto en el artículo 41, apartado 2, de la Carta.
- 147 Por otra parte, en cuanto a las alegaciones de la demandante por las que sostiene que la Comisión se limitó a elaborar un escrito de dos páginas en respuesta a su escrito de 6 de mayo de 2015 y a responder resumidamente a sus explicaciones detalladas de 7 de noviembre y de 14 de diciembre de 2014, estas corresponden más bien al examen de la obligación de motivación de la Comisión establecido en el artículo 41, apartado 2, de la Carta y en el artículo 296 TFUE.
- 148 A este respecto, de la jurisprudencia resulta que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 149 En el marco de las decisiones individuales, el deber de motivar una decisión individual tiene la finalidad, además de permitir el control jurisdiccional, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión adolece eventualmente de algún vicio que permita impugnar su validez (véase la sentencia de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 148 y jurisprudencia citada).
- 150 Sin embargo, en el presente asunto, la demandante no puede basarse únicamente en la extensión de la respuesta de la Comisión a su escrito de 6 de mayo de 2015, dado que dicha amplitud no puede constituir, por sí misma, un elemento pertinente a efectos de acreditar el incumplimiento de la obligación de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE, párrafo segundo. Por otra parte, la demandante no puede pasar por alto la circunstancia de que, como se desprende claramente de las decisiones impugnadas, el razonamiento de la Comisión se basaba en el informe de auditoría relativo al presupuesto-programa, que se puso a disposición de la demandante, y en las explicaciones del auditor financiero que figuraban en él.
- 151 En cualquier caso, la demandante no puede alegar haber proporcionado explicaciones detalladas mediante sus escritos de 7 de noviembre de 2014 y de 14 de diciembre de 2014, puesto que de este último escrito se desprende claramente que su finalidad era, fundamentalmente, solicitar que el artículo 40 del contrato de servicios, que contemplaba la posibilidad de una solución amistosa, se aplicase con respecto al crédito controvertido. La demandante se limitó a afirmar que las conclusiones de los informes de auditoría eran «erróneas, jurídicamente inadmisibles, parciales y traían causa de un razonamiento unilateral», sin presentar pruebas ni formular alegaciones adicionales.

152 Por ello, la Comisión estimó acertadamente que podía mantener su postura sin presentar motivos adicionales a la demandante a raíz de los escritos o correos electrónicos en cuestión.

153 En consecuencia, procede desestimar el cuarto motivo.

Sobre las pretensiones destinadas a obtener la restitución de las cantidades supuestamente vinculadas a un enriquecimiento injusto de la Unión

154 [En su versión rectificada mediante auto de 3 de octubre de 2018] Mediante el segundo motivo, formulado en apoyo de las pretensiones destinadas a obtener la restitución de los importes formados por el crédito controvertido, la demandante sostiene que, en la medida en que las decisiones impugnadas carecen de fundamento jurídico y han tenido como consecuencia incrementar el patrimonio de la Comisión con un importe total de 624 388,73 euros —a saber, el importe del crédito controvertido, que ascendía a 607 096,08 euros, más los intereses—, puede solicitar fundadamente la restitución de los importes vinculados a este enriquecimiento injusto.

155 La Comisión afirma haber demostrado que el crédito controvertido se basaba en un fundamento jurídico sólido y podía imputarse a la demandante. En consecuencia, considera que no cabe invocar en el presente asunto ninguna vulneración del principio de prohibición del enriquecimiento injusto.

156 Según reiterada jurisprudencia, para que se acoja una acción de restitución basada en el enriquecimiento sin causa de la Unión se requiere que se demuestre un enriquecimiento sin base legal válida de la Unión y un empobrecimiento del solicitante relacionado con dicho enriquecimiento (véase la sentencia de 28 de julio de 2011, Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, apartado 53 y jurisprudencia citada).

157 En efecto, de conformidad con los principios comunes a los Derechos de los Estados miembros, el derecho a restitución frente a la persona que se ha enriquecido está supeditado a que el enriquecimiento en cuestión carezca de fundamento jurídico [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión, C-47/07 P, EU:C:2008:726, apartados 44 a 46 y 49].

158 En el presente asunto, no cabe considerar que la compensación de créditos efectuada por la Comisión carecía de fundamento jurídico, puesto que, como se desprende del análisis del primer motivo realizado anteriormente, las decisiones impugnadas se adoptaron con arreglo a las disposiciones del Reglamento Financiero Aplicable al Décimo FED y del Reglamento n.º 966/2012. Además, la demandante se comprometió unilateralmente, en el presupuesto-programa, a reembolsar a la Comisión los gastos no admisibles para su financiación por el FED.

159 De lo anterior se desprende que no cabe someter a la Comisión, sobre la base del enriquecimiento injusto de la Unión, a la obligación de restituir el importe del crédito controvertido, formado por los gastos no admisibles identificados en el informe de auditoría relativo al presupuesto-programa.

160 En cambio, la Comisión deberá extraer las consecuencias de la anulación parcial de las decisiones de compensación, basada en la vulneración del principio de proporcionalidad.

161 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo y las pretensiones destinadas a obtener la restitución de los importes formados por el crédito controvertido, incrementados con los intereses de demora, que se ha de determinar sobre la base del tipo de referencia del BCE incrementado en dos puntos.

Sobre las pretensiones indemnizatorias

- ¹⁶² La demandante alega haber sufrido un perjuicio moral debido a la incertidumbre generada por el retraso de la respuesta de la Comisión a su escrito de 6 de mayo de 2015 y al menoscabo de su imagen y de su reputación. Afirma que las decisiones impugnadas han puesto en tela de juicio su legitimidad como operador y socio habitual de la Comisión.
- ¹⁶³ La Comisión señala que la pretensión indemnizatoria de la demandante es puramente simbólica y no cumple los tres requisitos previstos en los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, en virtud de los cuales es preciso demostrar la ilegalidad del comportamiento que se reprocha a la Comisión, la existencia de un perjuicio real y una relación de causalidad entre el comportamiento de que se trate y el perjuicio alegado.
- ¹⁶⁴ En cuanto a la reparación simbólica del perjuicio moral, del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, se desprende que el nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión y el reconocimiento del derecho a la reparación del perjuicio sufrido dependen de la combinación de un conjunto de requisitos en lo que respecta a la ilicitud de la actuación imputada a las instituciones, a la realidad del daño y a la existencia de una relación de causalidad entre esa actuación y el perjuicio invocado. Dicha responsabilidad no puede considerarse contraída sin que concurran todos los requisitos a los que se encuentra así supeditada la obligación de indemnización enunciada por dicha disposición (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2014, Heli-Flight/AESA, T-102/13, EU:T:2014:1064, apartado 116 y jurisprudencia citada).
- ¹⁶⁵ Por otra parte, la anulación de un acto ilegal puede constituir, por sí misma, la reparación adecuada y, en principio, suficiente por cualquier daño moral que dicho acto haya podido causar, salvo que la parte demandante demuestre haber sufrido un daño moral separable de la ilegalidad que da lugar a la anulación que no pueda ser íntegramente reparado por tal anulación (véase la sentencia de 14 de septiembre de 2017, Bodson y otros/BEI, T-504/16 y T-505/16, EU:T:2017:603, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- ¹⁶⁶ [En su versión rectificada mediante auto de 3 de octubre de 2018] En el presente asunto, es preciso señalar, en primer lugar, por lo que respecta a la ilegalidad del comportamiento que se reprocha a la Comisión, que la demandante únicamente invoca los motivos formulados en apoyo de la pretensión anulatoria; en segundo lugar, que solo los motivos tercero y quinto han sido parcialmente estimados, y, en tercer lugar, que la anulación de las decisiones impugnadas constituye, por sí misma, una reparación adecuada del perjuicio moral alegado, en la medida en que la demandante no ha presentado ninguna prueba que acredite la existencia de un perjuicio moral separable de la ilegalidad en que se basa la anulación parcial de las decisiones impugnadas.
- ¹⁶⁷ Habida cuenta del conjunto de consideraciones que anteceden, procede desestimar las pretensiones indemnizatorias de la demandante.

Costas

- ¹⁶⁸ A tenor del artículo 134, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.
- ¹⁶⁹ En el presente asunto, puesto que las decisiones impugnadas únicamente serán objeto de una anulación parcial, el Tribunal decide que cada parte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Anular parcialmente las decisiones de compensación recogidas en los escritos de la Comisión de 27 de agosto y de 7, 16, 23 y 25 de septiembre de 2015 y dirigidas al cobro del importe de 624 388,73 euros, correspondiente al importe de una parte de los anticipos entregados a la demandante en el marco de un programa de apoyo a las iniciativas culturales en Guinea-Bisáu, financiado por el noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED), incrementado en los intereses de demora, en la medida en que tienen por objeto el cobro de un importe de 312 265,42 euros, correspondiente al importe de los gastos no admisibles identificados por la conclusión financiera n.º 2 del informe de auditoría FED 2007/20859 relativo al presupuesto-programa de crucero y de cierre, con la referencia FED/2010/249-005.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) La Comisión y Transtec cargarán con sus propias costas.**

Pelikánová

Valančius

Öberg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de julio de 2018.

Firmas