

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 18 de mayo de 1995 *

En el asunto T-478/93,

Wafer Zoo Srl, sociedad italiana, con domicilio social en Pesaro (Italia), representada por la Sra. Wilma Viscardini Donà, Abogada de Padua, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Eugenio de March, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, asistido por M^e Alexandre Carnelutti, Abogado de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso dirigido, por una parte, a que se anule, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la Decisión C(92) 2264, de 30 de septiembre de 1992, por la que la Comisión denegó la financiación de un proyecto de la demandante

* Lengua de procedimiento: italiano.

con arreglo al Reglamento (CEE) n° 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 91, p. 1), y, por otra, a que se reparen, de conformidad con los artículos 178 y 215 del Tratado CE, los daños supuestamente causados a la demandante mediante dicha Decisión,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera),

integrado por los Sres.: J.L. Cruz Vilaça, Presidente; H. Kirschner y A. Kalogeropoulos, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de octubre de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

1 Las normas relativas a la consecución de la cohesión económica y social, prevista en el artículo 130 A del Tratado CE, fueron definidas por los Reglamentos (CEE) n° 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás

instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2052/88»), y n° 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 4253/88»).

- 2 El Reglamento n° 2052/88 estableció que los tres fondos estructurales, a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (en lo sucesivo, «FEOGA»), deben contribuir a la realización de los cinco objetivos prioritarios enumerados en su artículo 1 y, en particular, a fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo n° 1), a acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo n° 5a) y a fomentar el desarrollo de las zonas rurales (objetivo n° 5b).
- 3 Las modalidades de participación del FEOGA en la realización de los objetivos antes mencionados fueron precisadas por el Reglamento n° 4253/88 y por el Reglamento (CEE) n° 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación» (DO L 374, p. 25; en lo sucesivo, «Reglamento n° 4256/88»).
- 4 A este respecto, el Reglamento (CEE) n° 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 91, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 866/90»), adoptado de conformidad con el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento n° 4256/88, establece que la participación comunitaria adoptará la forma de «cofinanciación comunitaria» por el FEOGA, sección «Orientación», de las inversiones que respondan al menos a uno de los objetivos enumerados en el apartado 2 de su artículo 1.

5 A tenor del artículo 2 de dicho Reglamento, para que se conceda la cofinanciación comunitaria es necesario que:

— el proyecto de inversión esté incluido en un «plan sectorial» elaborado por el Estado miembro interesado;

— dicho plan se ajuste a los «marcos comunitarios de apoyo», elaborados por la Comisión de acuerdo con los Estados miembros interesados, en el marco de la colaboración (véase el cuarto considerando), de acuerdo con los «criterios de selección» definidos por la Comisión.

6 Conforme al apartado 1 del artículo 8 del mismo Reglamento, los criterios de selección antes mencionados establecerán prioridades y determinarán las inversiones que no podrán acogerse a la financiación comunitaria. A tenor del apartado 3 del mismo artículo, la Comisión adoptará dichos criterios con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 29 del Reglamento n° 4253/88, y la Decisión mediante la cual se adopten se notificará a los Estados miembros y se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

7 El artículo 29 del Reglamento n° 4253/88 prevé la creación en la Comisión de un Comité de estructuras agrícolas y desarrollo rural, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión (en lo sucesivo, «Comité Star»). Dicho Comité emitirá un dictamen sobre los proyectos presentados por el representante de la Comisión, que contengan las medidas que deban adoptarse, y si las medidas finalmente adoptadas no se atuvieran al dictamen del Comité, la Comisión las comunicará sin demora al Consejo, el cual, pronunciándose por mayoría cualificada, podrá adoptar una decisión diferente dentro del plazo de un mes a partir de la comunicación.

8 A tenor del artículo 10 del Reglamento n° 866/90, «las autoridades y organismos [nacionales] mencionados en el apartado 1 del artículo 14 y el apartado 1 del

artículo 16 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 podrán presentar, por mediación del Estado miembro afectado, solicitudes de ayuda en forma de programas operativos o de subvenciones globales».

9 Con arreglo a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 15 del Reglamento n° 866/90, en relación con el apartado 1 del artículo 14 del Reglamento n° 4253/88, la Comisión adoptará la decisión de concesión de la ayuda del Fondo de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 29 del Reglamento n° 4253/88 y comunicará dicha decisión a las autoridades nacionales, locales o regionales competentes designadas a tal efecto por los Estados miembros.

10 Mediante la Decisión 90/342/CEE, de 7 de junio de 1990, relativa al establecimiento de los criterios de selección aplicables para las inversiones relativas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y silvícolas (DO L 163, p. 71; en lo sucesivo, «Decisión 90/342»), adoptada de conformidad con el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90, la Comisión definió los criterios de selección de las inversiones a las que se concede la financiación comunitaria que se refieren a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos en dichos sectores. Estos criterios figuran en el Anexo a dicha Decisión, cuyo punto 2.5, relativo al sector de oleaginosas, proteaginosas y plantas forrajeras, precisa:

«a) se excluyen todas las inversiones excepto aquellas que se realicen en unidades de pequeña dimensión, a condición de que:

— no impliquen un aumento de la capacidad de producción excepto si en la misma empresa o en otra se abandona una capacidad equivalente,

— [...]

b) dentro de los casos admitidos en a) se consideran prioritarias las inversiones siguientes:

— [...]

— las relativas a la alimentación animal que impliquen una reducción de las necesidades de energía de las industrias de secado y deshidratación,

— [...]».

- 11 Mediante el Reglamento (CEE) n° 1935/90, de 3 de julio de 1990, relativo a solicitudes de ayuda, en forma de Programas Operativos, de la sección «Orientación» del FEOGA para inversiones destinadas a mejorar las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y silvícolas (DO L 174, p. 16; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1935/90»), la Comisión definió las informaciones y documentos que deben acompañar a todas las solicitudes de ayuda financiera del FEOGA, de conformidad con el Reglamento n° 866/90. En el modelo de declaración previsto a tal efecto, que debe ser presentado por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros, éstas se comprometen a velar por que las inversiones de que se trate sean compatibles con los criterios de selección previstos por el artículo 8 del Reglamento n° 866/90.

Hechos y fase escrita del procedimiento

- 12 Para aplicar el principio de acción común, en el marco de la colaboración, en el sector de la alimentación del ganado, el ministero dell'Agricoltura e delle Foreste italiano procedió, en mayo de 1991, al establecimiento de un «plan sectorial». Por su parte, la Comisión elaboró un «marco comunitario de apoyo-Italia», que cubría los años 1991 a 1993 (documento VI/6095/91).

- 13 Wafer Zoo Srl, sociedad italiana, que tiene como objeto social la fabricación, transformación y comercialización de productos agrícolas y que actúa en el sector de los forrajes y los alimentos para animales, presentó a la Regione Marche (Italia), autoridad nacional competente para la elaboración y la aplicación de programas operativos conforme al Reglamento n° 866/90, una solicitud de financiación de un proyecto de inversión.
- 14 El proyecto de la demandante estaba motivado por: a) la necesidad de desplazar sus instalaciones de la ciudad de Pesaro, donde estaban situadas, a una zona industrial cercana a dicha ciudad, para ahorrar energía sin aumentar el volumen de producción, y b) la consideración de los cultivos existentes en la zona circundante a la nueva implantación y de la posibilidad de encontrar en ella materias primas y constituir un mercado para la agricultura local.
- 15 A dicho proyecto se asignó el número de código 015 y fue incluido en el «Programa Operativo 92. CT. IT.05», relativo a las regiones Toscana, Lazio y Marche, presentado por la República Italiana el 26 de marzo de 1992 y que cubría el período comprendido entre el 1 de octubre de 1991 y el 31 de diciembre de 1993.
- 16 Mediante escrito de 3 de septiembre de 1992, la Comisión [Dirección General de Agricultura, Dirección de Desarrollo rural II (DG VI/F. II/1)] comunicó al ministro dell'Agricoltura e delle Foreste italiano su intención de excluir de la financiación del FEOGA los proyectos de inversión n°s 003 (p. o. 92. CT. IT.02), 013 y 015 (p. o. 92. CT.05), siendo este último el proyecto de la demandante, debido a que las entidades de producción afectadas no se ajustaban a los criterios de selección establecidos por la Decisión 90/342 ni al marco comunitario de apoyo, definido por la Comisión de conformidad con el Reglamento n° 866/90.
- 17 En respuesta a dicho escrito de la Comisión, el ministro dell'Agricoltura e delle Foreste italiano solicitó a dicha Institución, mediante escrito de 11 de septiembre

de 1992, que reconsiderara su decisión. A este respecto, el ministerio italiano señalaba que las inversiones afectadas eran solicitadas por empresas que tenían, respectivamente, una producción de 41.000, 22.000 y 24.250 toneladas anuales, correspondiendo esta última cifra a la producción de la demandante, y que, a falta de indicaciones concretas respecto a la definición de las unidades de pequeña dimensión, contempladas en la letra a) del punto 2.5 del Anexo a la Decisión 90/342, era razonable fijar el umbral para la concesión de la ayuda a los proyectos que podían financiarse en una producción anual de 50.000 toneladas.

- 18 No obstante, el 30 de septiembre de 1992 la Comisión adoptó la Decisión C(92) 2264, relativa a la concesión de una financiación del FEOGA, sección «Orientación», en favor del programa operativo 92. CT. IT.05, en el que excluyó expresamente de la financiación solicitada el proyecto de la demandante, así como los otros dos proyectos antes mencionados. Dicha Decisión fue notificada a la República Italiana mediante escrito de 1 de octubre de 1992.
- 19 Mediante escrito de 22 de enero de 1993, la Comisión (DG VI) facilitó a los servicios del ministerio dell'Agricoltura e delle Foreste italiano un breve resumen de los motivos del rechazo de determinados proyectos presentados por la República Italiana en el sector de la alimentación animal, entre los que figuraba el proyecto n° 015 de la demandante. En dicho escrito, la Comisión explicó que el rechazo de los tres proyectos, entre ellos el de la demandante, se justificaba por el hecho de que las empresas afectadas no se ajustaban a los criterios de la pequeña empresa, concepto que, de acuerdo con la interpretación adoptada por los servicios de la Comisión y comunicada a los Estados miembros, se aplica a las empresas cuya producción no supere las 20.000 toneladas anuales.
- 20 Mediante escrito de 10 de febrero de 1993, la Regione Marche comunicó a la demandante la denegación de su solicitud de ayuda financiera del FEOGA. El 26 de febrero de 1993, como consecuencia de una solicitud presentada a tal efecto por la demandante, las autoridades regionales le hicieron llegar una copia del escrito de la Comisión de 22 de enero de 1993.

- 21 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de abril de 1993, la demandante interpuso el presente recurso, registrado con el número C-167/93, contra la Decisión C(92) 2264 de la Comisión, de 30 de septiembre de 1992.
- 22 Mediante auto de 27 de septiembre de 1993, de conformidad con el artículo 4 de la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 144, p. 21), el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia, en el que recibió el número T-478/93.
- 23 La fase escrita siguió su curso reglamentario. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, instó a la Comisión a que respondiera a una pregunta escrita.
- 24 En la vista celebrada el 25 de octubre de 1994, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

- 25 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión de la Comisión C(92) 2264, de 30 de septiembre de 1992, en la medida en que denegó la solicitud de financiación del proyecto n° 015, incluido en el Programa 92. CT. IT.05, dando lugar con ello a la readmisión implícita del proyecto en la financiación.

— Condene a la Comisión, de conformidad con el artículo 215 del Tratado, a indemnizar los daños que ha sufrido y puede sufrir la demandante, de los que una parte puede fijarse ya en una cantidad equivalente a la ayuda comunitaria, en sustitución de la ayuda regional que ya no puede obtener, y otra debe fijarse de común acuerdo con la Comisión, por lo que respecta a las consecuencias económicas y comerciales ocasionadas por el retraso con el que se concederá la ayuda.

— Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime la totalidad del recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fondo

Pretensiones de anulación

27 La demandante afirma que la Decisión impugnada es ilegal, por haber sido adoptada infringiendo y aplicando de forma errónea el Reglamento n° 866/90 e incurriendo en una desviación de poder, en la medida en que, en su opinión, la Comisión no adoptó de forma regular y no publicó ni notificó, conforme a las disposiciones aplicables en la materia, el criterio de selección aplicado para rechazar su proyecto, reservándose así un margen de discrecionalidad en la evaluación de los diversos proyectos, incumpliendo las obligaciones de objetividad y transparencia que le incumben en materia de compromisos financieros de la Comunidad. Además, la

demandante alega que la Decisión impugnada se adoptó incumpliendo la Decisión 90/342 y el artículo 190 del Tratado, así como el principio de protección de la confianza legítima.

28 El Tribunal de Primera Instancia considera que, en las circunstancias del caso de autos, debe examinarse en primer lugar el motivo que la demandante fundamenta en una desviación de poder, en la medida en que pone en entredicho la regularidad de la adopción y la omisión de publicación y de notificación del criterio aplicado por la Comisión para denegar la solicitud de financiación de su proyecto.

Resumen de las alegaciones de las partes

29 La demandante señala que del escrito enviado el 22 de enero de 1993 por los servicios de la Comisión al ministero dell'Agricoltura e delle Foreste italiano se deduce que su proyecto fue rechazado porque no se ajustaba a los criterios de selección establecidos por la Decisión 90/342, y, en concreto, al criterio relativo al tamaño de las empresas afectadas que, con arreglo a la interpretación adoptada por los servicios de la Comisión, debía entenderse como una producción que no superara las 20.000 toneladas anuales.

30 La demandante destaca que este criterio de selección de los proyectos a los que se concede la financiación FEOGA no figura en la Decisión 90/342 ni en un acto de alcance similar. Añade que, aun suponiendo que la adopción de dicho criterio fuera discutida en el Comité Star, previsto por el artículo 29 del Reglamento n° 4253/88, tal como afirma la Comisión, la única función de dicho Comité es, en cualquier caso, emitir dictámenes que carecen de valor jurídico. En consecuencia, aun cuando este Comité pudo expresar su conformidad con la adopción de un criterio que fijaba un umbral de producción anual que no rebasara las 20.000 toneladas, este criterio no podía aplicarse por no haber sido incluido de manera regular en una Decisión adop-

tada en debida forma, de modo que pudiera ser notificado a los Estados miembros y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90.

31 A juicio de la demandante, esta omisión de publicación en el Diario Oficial y de comunicación a los Estados miembros de una Decisión que define el criterio de selección objeto de litigio no puede quedar compensada por el escrito de 22 de enero de 1993 que los servicios de la Comisión enviaron al ministero dell'Agricoltura e delle Foreste italiano. Por una parte, este escrito no puede probar la existencia de una comunicación suficiente a efectos de la notificación a los Estados miembros del criterio de la unidad de pequeña dimensión, tal como se contempla en el punto 2.5 del Anexo a la Decisión 90/342, porque no menciona las modalidades ni la fecha de tal comunicación. Por otra parte, aun suponiendo que fuera posible asimilar esta nota a una comunicación dirigida a los Estados miembros, dicha comunicación carecería de relevancia en el presente asunto, ya que se habría dirigido a los Estados miembros y no, como debería haber ocurrido, según la demandante, a los beneficiarios de las financiaciones comunitarias que, con arreglo al artículo 14 del Reglamento n° 866/90, son «las personas físicas o jurídicas, o las agrupaciones de las mismas, sobre las que recaiga la carga financiera de las inversiones».

32 La demandante considera también que la Comisión aplicó el criterio controvertido, relativo al volumen de producción anual, a su proyecto de inversión de forma inopinada tras la presentación de este último, y que, además, dicho criterio era distinto de aquel cuya aplicación podía esperarse, dado que, en el punto 6 de la Parte II del Anexo al Reglamento n° 1935/90, relativo a las informaciones y documentos que deben acompañar a las solicitudes de ayuda dirigidas al FEOGA, se insta a las empresas interesadas a que especifiquen si pueden ser consideradas «pequeñas o medianas», con arreglo a, al menos, dos de los tres criterios que se indican en él, a saber, el volumen de negocios, el capital neto y el número de empleados. La demandante afirma que si se le hubieran aplicado estos criterios, habría sido calificada como pequeña empresa. Añade que, al tener un volumen de negocios anual de

3,8 millones de ECU y ocupar a treinta trabajadores, responde también a la calificación de pequeña empresa, tal como se especifica en la Orden Ministerial italiana de 1 de junio de 1993, que define las pequeñas empresas como aquellas que tienen, como máximo, cincuenta empleados y un volumen de negocios anual inferior a 5 millones de ECU.

33 De esta forma, la demandante afirma que, al no precisar en la propia Decisión 90/342 o en un acto de alcance similar lo que debía entenderse por la expresión unidad de pequeña dimensión, la Comisión incurrió en desviación de poder (véase el apartado 27 *supra*).

34 La Comisión afirma que el criterio para la concesión de la ayuda a los proyectos de financiación que fija un umbral de producción anual inferior a 20.000 toneladas se discutió, en mayo de 1990, en el Comité Star, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 29 del Reglamento n° 4253/88, y que, a pesar de que no fue formalmente adoptado por dicho Comité ni, en consecuencia, publicado como tal en el Diario Oficial, se aprobó, sin embargo, antes de la adopción de la Decisión 90/342. En su opinión, el hecho de que no figure en esta Decisión que, en el punto 2.5 de su Anexo, señala como beneficiarias de la financiación comunitaria a las unidades de pequeña dimensión, se justifica por la necesidad de no incluir en esta Decisión todos los detalles de aplicación, indicando, no obstante, de forma suficientemente precisa, el grupo de personas a las que puede concederse una financiación con arreglo al Reglamento n° 866/90. Durante la fase oral, así como en el marco de la fase escrita del procedimiento, la Comisión insistió en el hecho de que los representantes de la República Italiana, Estado al que pertenece la empresa demandante, conocían perfectamente la existencia del criterio de que se trata y dicho conocimiento por parte de las autoridades nacionales interesadas puede paliar la omisión de publicación y de notificación de una Decisión por la que se adopta explícitamente el criterio de que se trata, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90.

35 Por lo que respecta a la divergencia que alega la demandante entre el criterio para la concesión de la ayuda que fija un umbral de producción anual inferior a

20.000 toneladas y el criterio basado en el volumen de negocios, el capital neto y el número de empleados que caracterizan, a tenor del Reglamento n° 1935/90, a una pequeña o mediana empresa, la Comisión afirma que estos criterios corresponden a dos conceptos distintos y autónomos. El adoptado por el Reglamento n° 1935/90 se corresponde con los criterios de las Directivas cuarta y séptima, relativas al Derecho de sociedades, y tiene por objeto, esencialmente, aligerar las obligaciones contables de las pequeñas y medianas empresas y acelerar el procedimiento de examen de las ayudas de Estado dirigidas a ellas y está destinado a ser utilizado a efectos estadísticos, mientras que el definido de conformidad con el criterio adoptado en el caso de autos, a saber, una producción anual inferior a 20.000 toneladas, afecta a la selección de los proyectos a los que puede concederse una financiación, teniendo en cuenta los objetivos del Reglamento n° 866/90.

- 36 Además, por lo que se refiere a la aplicación del criterio controvertido, la Comisión observa que dicho criterio, que se ajusta a la orientación de base definida en la Decisión 90/342 y corresponde a la media comunitaria, se aplicó de manera constante y no discriminatoria y constituyó el motivo de la denegación de la financiación comunitaria opuesta a proyectos de inversión en otros Estados miembros. Por último, según la Comisión, la desviación de poder alegada no se basa en ninguna prueba presentada por la demandante, a pesar de los rigurosos requisitos exigidos a este respecto por la jurisprudencia.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 37 El Tribunal de Primera Instancia señala, con carácter preliminar, que, a tenor del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90, los criterios para la selección de las inversiones que pueden obtener la financiación comunitaria y, en su caso, su modificación, deben ser adoptados por la Comisión con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 29 del Reglamento n° 4253/88 y que la decisión así adoptada debe notificarse a los Estados miembros y publicarse en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

38 El Tribunal de Primera Instancia observa que, en el caso de autos, el proyecto de inversión de la demandante, presentado de conformidad con el Reglamento n° 866/90, fue rechazado, tal como se deduce del escrito de fecha 22 de enero de 1993 dirigido por la Comisión al ministero dell'Agricoltura e delle Foreste italiano, debido a que la producción anual de la demandante excedía de 20.000 toneladas. De ello resulta que, según la Comisión, el volumen de producción anual de las empresas interesadas constituía el criterio que permitía definir las unidades de pequeña dimensión contempladas en el punto 2.5 del Anexo a la Decisión 90/342, relativa al establecimiento de los criterios de selección para las inversiones afectadas, y, en consecuencia, el criterio para la concesión de la ayuda a sus proyectos de financiación con arreglo al Reglamento n° 866/90. Por consiguiente, lejos de constituir un detalle de aplicación que permite definir el concepto de unidades de pequeña dimensión contemplado en el punto 2.5 del Anexo a la Decisión 90/342, como afirma la Comisión, el criterio que fija un umbral de producción anual que no exceda de 20.000 toneladas constituye, para la Institución demandada, un criterio de selección determinante, en la medida en que su aplicación puede implicar la concesión de una financiación comunitaria a un proyecto o, por el contrario, la negativa a financiar dicho proyecto. Este criterio, tal como fue invocado por la Comisión en su escrito de 22 de enero de 1993, habría debido adoptarse formalmente de acuerdo con el procedimiento del artículo 29 del Reglamento n° 4253/88 y ser objeto de publicación en el Diario Oficial y de notificación a los Estados miembros, de conformidad con el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90, antes de que pudiera ser aplicado por la Comisión en el marco del examen de los proyectos de financiación con arreglo a este último Reglamento.

39 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que la Comisión reconoce que el criterio controvertido, a pesar de haberse discutido en el Comité Star, no se adoptó de acuerdo con el procedimiento del artículo 29 del Reglamento n° 4253/88 y que, en cualquier caso, no se incluyó en la Decisión 90/342 publicada en el Diario Oficial de 29 de junio de 1990 (DO L 163, p. 71) ni en una Decisión de alcance similar, adoptada de conformidad con el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90. El Tribunal de Primera Instancia considera que el hecho de que la Comisión haya aplicado el criterio controvertido sin publicación previa en el Diario Oficial, incumpliendo así la obligación que le impone el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90 (véase el apartado 6 *supra*), menoscaba el principio de seguridad jurídica y el derecho de las empresas interesadas a conocer, antes de la presentación de su solicitud de financiación, los criterios precisos de selección de los proyectos.

40 Es necesario añadir que la Comisión incumplió tanto más su obligación de poner en conocimiento de las empresas interesadas los criterios de selección precisos de sus proyectos, violando así el principio de seguridad jurídica, por cuanto, poco después de la publicación de la Decisión 90/342, publicó el Reglamento n° 1935/90 (véase el apartado 11 *supra*) instando, en el punto 6 de la parte II de su Anexo, a las empresas interesadas a indicar, mediante una fórmula no exenta de ambigüedad, acentuada además por una disparidad en la formulación de las distintas versiones lingüísticas, si son una pequeña o mediana empresa que responda, al menos, a dos de los criterios siguientes: tener un balance total inferior a 6,2 millones de ECU, un volumen de negocios inferior a 12,8 millones de ECU y un número de empleados inferior a doscientos cincuenta. Al hacerlo, la Comisión introdujo una confusión adicional en esta materia para las empresas interesadas, en la medida en que no se especifica de forma suficiente si dichos criterios son los que permiten definir una unidad de pequeña dimensión o si deben ser reunidos por pequeñas empresas que hayan sido ya calificadas como tales de conformidad con otros criterios.

41 De todo lo anterior se deduce que, al aplicar a la demandante el criterio que fija un umbral de producción anual inferior a 20.000 toneladas, sin haber respetado las disposiciones del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n° 866/90, la Comisión infringió tales disposiciones, así como el principio de seguridad jurídica. De ello resulta que la Decisión impugnada está viciada de ilegalidad y que debe ser anulada, sin que sea necesario examinar si la Comisión actuó además en circunstancias constitutivas de desviación de poder, como afirma la demandante.

Pretensiones de indemnización

Resumen de las alegaciones de las partes

42 La demandante considera que, a pesar de que una sentencia por la que se estimara su recurso le permitiría disfrutar nuevamente de una ayuda del FEOGA, ello no

bastaría, no obstante, para reparar completamente el daño que sufrió como consecuencia de la Decisión impugnada, dado que la denegación de la ayuda financiera comunitaria le privó también del disfrute de una ayuda financiera regional.

43 La demandante señala además que abandonó provisionalmente su proyecto de inversión, a pesar de que había efectuado ya algunos gastos para la preparación de dicho proyecto y para el traslado de sus instalaciones que estaba previsto en el mismo proyecto. Añade que el cierre de su empresa debe contemplarse en un plazo más o menos breve, porque la ciudad de Pesaro, donde está establecida, le ha instado en varias ocasiones a abandonar la zona en que se encuentra por motivos relacionados con la protección del medio ambiente, mientras que, por falta de medios suficientes, se encuentra en la imposibilidad de trasladar sus instalaciones. En consecuencia, según la demandante, queda probada la relación de causalidad entre el daño invocado y la responsabilidad de la Comunidad.

44 Por lo tanto, la demandante solicita que se condene a la Comisión a pagarle una indemnización igual al importe de la ayuda comunitaria denegada, más el importe de la financiación que le habrían concedido las autoridades nacionales y que ya no podrá obtener, así como el importe de todas las pérdidas financieras y comerciales que sufrió debido al retraso con el que se le concederá finalmente la ayuda comunitaria. No obstante, el importe exacto de esta indemnización deberá fijarse junto con los servicios de la Comisión, tras la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

45 La Comisión señala que el proyecto de la demandante fue rechazado conforme a uno solo de los criterios establecidos por la Decisión 90/342 y que nada prueba que, si no hubiera sido así, se habría considerado que dicho proyecto se ajustaba a los demás criterios contemplados en dicha Decisión. Añade que la demandante no podía tener la menor certeza de ser financiada, por la razón adicional de que no podía conocer todos los proyectos presentados con arreglo al Reglamento n° 866/90, e

indica que, de todas formas, la demandante no presentó ninguna evaluación del daño supuestamente sufrido. La Comisión deduce de ello que la demandante no demostró la existencia de una relación de causalidad entre el daño alegado y la Decisión impugnada ni efectuó una evaluación precisa de su perjuicio.

- 46 Por último, la Comisión recuerda que, según jurisprudencia reiterada, la responsabilidad de la Comunidad derivada de actos normativos que impliquen decisiones de política económica requiere, para ser reconocida, un incumplimiento grave por parte de la Comunidad de una norma superior destinada a proteger a los particulares (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1973, *Werhahn Hansamühle* y otros/Consejo, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229; de 25 de mayo de 1978, *HNL* y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209; de 4 de octubre de 1979, *Ireks-Arkady*/Consejo y Comisión, 238/78, Rec. p. 2955, y de 14 de enero de 1987, *Zuckerfabrik Bedburg* y otros/Consejo y Comisión, 281/84, Rec. p. 49) y considera que este requisito no se cumple en el caso de autos.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 47 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, conforme al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CE, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad se exige el concurso de una serie de requisitos referentes a la ilegalidad del comportamiento que se imputa a las Instituciones, a la existencia real del supuesto daño y a la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio alegado (sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1971, *Lütticke*/Comisión, 4/69, Rec. p. 325, apartado 10; de 2 de julio de 1974, *Holtz y Willemsen*/Consejo y Comisión, 153/73, Rec. p. 675, apartado 7; de 27 de enero de 1982, *Birra Wührer* y otros/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 y 5/81, Rec. p. 85, apartado 9, y *De Franceschi*/Consejo y Comisión, 51/81, Rec. p. 117, apartado 9; de 15 de enero de 1987, *GAEC de la Ségaude*/Consejo y Comisión, 253/84, Rec. p. 123, apartado 9, y de 9 de noviembre de 1989, *Briantex y Di Domenico*/CEE y Comisión, 353/88, Rec. p. 3623, apartado 8).

48 En el presente asunto, la demandante afirma que sufrió diversos perjuicios causados por la negativa ilegal de la Comisión a financiar su proyecto.

49 A este respecto, procede destacar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias De Franceschi/Consejo y Comisión, apartado 9, y Birra Wührer y otros/Consejo y Comisión, apartado 9, antes mencionadas), el perjuicio cuya reparación se solicita debe ser real y cierto. Ahora bien, en el caso de autos, la existencia real del perjuicio alegado por la demandante depende del reconocimiento previo de su derecho a disfrutar de la financiación comunitaria, que, no obstante, sólo podrá concederse si, después de un examen, resulta que su proyecto reúne todos los demás requisitos previstos por la Decisión 90/342. Como destaca la Comisión, dicho examen todavía no se ha efectuado y sólo puede realizarse en el marco de las medidas que exige la ejecución de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia y cuya adopción corresponde a la Comisión, conforme al artículo 176 del Tratado. Por consiguiente, a pesar de que la ilegalidad de la Decisión impugnada, que implica su anulación, puede, en principio, generar la responsabilidad de la Comunidad, dicha responsabilidad sólo podrá generarse efectivamente si se demuestra que, si no se hubiera aplicado ilegalmente el criterio relativo a su volumen de producción anual, la demandante habría disfrutado de la financiación comunitaria que había solicitado, debido a que reunía los demás requisitos previstos por la Decisión 90/342.

50 Teniendo en cuenta todo lo anterior, el Tribunal de Primera Instancia considera que, en la fase actual, no puede pronunciarse sobre las pretensiones de indemnización de la demandante y que, en consecuencia, tales pretensiones deben desestimarse por ser prematuras.

Costas

51 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

- 1) Anular la Decisión C(92) 2264 de la Comisión, de 30 de septiembre de 1992.
- 2) Desestimar las pretensiones de indemnización.
- 3) Condenar en costas a la Comisión.

Cruz Vilaça

Kirschner

Kalogeropoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 mayo de 1995.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J.L. Cruz Vilaça